

Ärende nr: Svk 2024/759

Datum: 2024-09-27

Svenska kraftnäts tillsyn över säkerhetsskyddet i elförsörjningen och dammanläggningar

Regeringsuppdrag Ju2024/00356

Svenska kraftnät

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet, med uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Det omfattar ledningar för 400 kV och 220 kV med stationer och utlandsförbindelser. Svenska kraftnät utvecklar transmissionsnätet och elmarknaden för att möta samhällets behov av en säker, hållbar och ekonomisk elförsörjning. Därmed har Svenska kraftnät också en viktig roll i klimatomställningen.

Version 1

Org. Nr 202 100-4284

Svenska kraftnät
Box 1200
172 24 Sundbyberg
Sturegatan 1

Tel: 010-475 80 00
Fax: 010-475 89 50
www.svk.se

Innehåll

Uppdraget	5
2 Tillsynsverksamheten 2021–2023	6
2.1 Svenska kraftnäts tillsynsobjekt	6
2.2 Styrning, organisering, resurser och utvecklingen av tillsynsverksamheten	6
3 Tillsyn	8
3.1 Genomförd tillsyn 2021–2023	8
3.1.1 Tillsynsärenden och tillsynsaktiviteter/utredningar	8
3.1.2 Förelägganden	9
3.1.3 Beslut om sanktionsavgift	9
3.2 Handläggning av tillsynsärenden	10
3.3 Erfarenheter av tillsyn	12
4 Samråd	15
4.1 Genomförda samrådsärenden 2021–2023	15
4.1.1 Inledda samrådsärenden	15
4.1.2 Handläggningstid	16
4.2 Handläggning av samrådsärenden	17
4.3 Erfarenheter av samråd	19
4.3.1 Underlagen behöver kompletteras	19
4.3.2 Innehåll och ansvar för motpartsbedömningar behöver klargöras	21
4.3.3 Möjligheten till dialog är central	21
4.3.4 Kan vara nödvändigt med parallella samråd	22
5 Vägledning och föreskrifter	23
5.1 Hemsidan	23
5.2 Skriftlig vägledning	23
5.3 Konferenser, deltagande i forum och utbildningar	25
5.4 Vägledande möten och samtal	25
5.5 Vägledning och kontakter via mail	25

6	Generella utmaningar och förslag på åtgärder	26
6.1	Tillsynsmyndigheternas ansvarsområden och frågan om flera tillsynsmyndigheter	26
6.2	Behov av att tydliggöra tillsynsmyndigheternas tillsynsområden	27
6.3	Tillsynsmyndigheter bör ta beslut om placering i säkerhetsklass åt alla enskilda verksamhetsutövare	27
6.4	Ytterligare behov av yttrande i motpartsbedömningar	28
6.5	Samarbetsforum.....	29
6.6	Lagstiftningen behöver i delar ses över.....	29
6.7	Möjlighet att ingripa har gjort skillnad men rättspraxis tar tid	32

Uppdraget

Affärsverket svenska kraftnät (hädanefter Svenska kraftnät) har fått i uppdrag av regeringen att redovisa hur myndighetens tillsynsarbete enligt säkerhetsskyddslagstiftningen har bedrivits och fungerat under perioden 1 januari 2021–31 december 2023.

Redovisningen ska avse hur Svenska kraftnät arbetat med tillsyn, samråd, vägledning samt föreskrifter. I uppdraget ingår även att redogöra för vilka eventuella problem som identifierats i tillsynsarbetet och vid behov lämna förslag på åtgärder, t.ex. rörande förändrade arbetssätt hos myndigheterna, samordningen mellan myndigheterna, metodstöd eller författningsändringar, för en mer effektiv tillsyn.

Regeringen har gett uppdraget till samtliga tillsynsmyndigheter. I uppdraget ingår också att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska redovisa hur myndigheternas arbete som samordningsmyndigheter har fungerat.

2 Tillsynsverksamheten 2021–2023

2.1 Svenska kraftnäts tillsynsobjekt

Från det att anmälningsplikten infördes har Svenska kraftnät i genomsnitt haft ett 70-tal verksamhetsutövare som har anmält till Svenska kraftnät att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom myndighetens tillsynsområden. I september 2024 var 59 verksamhetsutövare anmälda.

Svenska kraftnäts förteckning över anmälda tillsynsobjekt varierar i antal över tid beroende på bedömningar som kan förändras hos verksamhetsutövarna. Det är vanligt att verksamhetsutövare som tidigare anmält att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet efter en tid avanmäler sig då de gjort en ny bedömning avseende nationella konsekvenser av bortfall av verksamheten. Vid sådana avanmälningar begär Svenska kraftnät in den bedömning som ligger till grund för den förändrade värderingen. Ett vanligt förekommande exempel är kommunala bolag som bedriver verksamhet av enbart lokal betydelse. Att bedömningar som dessa kan förändras ser Svenska kraftnät som naturligt då det kan vara svårt att bedöma om ett antagonistiskt angrepp kan leda till nationella skadekonsekvenser.

I andra fall kan de förändrade bedömningarna bero på vägledning och tillsyn utförd av Svenska kraftnät eller andra tillsynsmyndigheter. Det förekommer också att verksamhetsutövare initialt anmält fel juridisk person eller inte anmält samtliga juridiska personer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom en koncern.

2.2 Styrning, organisering, resurser och utvecklingen av tillsynsverksamheten

I och med de förändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft den 1 december 2021 fick Svenska kraftnät ett delvis förändrat tillsynsområde, nya uppgifter samt nya verktyg för att kunna fullgöra tillsynsuppdraget. Svenska kraftnäts tillsynsområde utvidgades till att även omfatta dammanläggningar och avgränsades genom att tillsynsansvaret för kärnkraftverken (kärnteknisk verksamhet) övergick till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Svenska kraftnäts inriktning av tillsynsverksamheten styrs av verkets verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan där den planerade tillsynen fastställs utifrån en treårsperiod. Givet att tillsynsuppdraget – och omfattningen – är relativt nytt pågår fortfarande löpande förändrings- och förbättringsarbete avseende interna rutiner och processer. Svenska kraftnät ser

också ett behov av att de styrande dokumenten tas fram och utvecklas i samverkan med övriga tillsynsmyndigheter.

Inledningsvis bedrevs Svenska kraftnäts tillsynsverksamhet fokuserad gentemot verksamhetsutövarnas säkerhetsskyddsanalyser. Detta motiverades av säkerhetsskyddsanalysens centrala betydelse för en verksamhets förutsättningar att bedriva ett systematiskt och fullgott säkerhetsskyddsarbete. Svenska kraftnät valde att inrikta tillsynen bland annat mot verksamhetsutövare där det inte var uppenbart varför de hade anmält sig till Svenska kraftnät. Under tillsynen framkom att verksamhetsutövarna inte alltid bedrev säkerhetskänslig verksamhet. Den var samhällsviktig men framförallt av lokal betydelse. Det kan fortsatt vara så att verksamhetsutövare har anmält att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet i en större omfattning än vad som är motiverat. En stor del av elförsörjningen är till sin karaktär lokal eller regional varför det kan vara svårt att bedöma de nationella skadekonsekvenserna (se avsnitt 3.2 nedan).

Tillsynsarbetet som Svenska kraftnät bedrev inledningsvis har gett kunskap om vissa övriga brister i elförsörjningens och dammars säkerhetsskyddsarbete. Sådana iakttagelser kan komma att motivera riktad planerad tillsyn framöver.

Svenska kraftnät arbetar löpande med förbättringar i interna processer i syfte att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet, både vad avser enhetens interna handläggningsrutiner såväl som genom riktade informationsinsatser till tillsynsobjekten.

Svenska kraftnäts tillsynsverksamhet inom säkerhetsskydd bedrivs av enheten Tillsyn säkerhetsskydd på avdelningen för Säkerhet och beredskap. Enheten leds av en enhetschef och är uppdelad i två team – ett som hanterar ansökningar om registerkontroll (5 personer) och ett som ansvarar för tillsyns- och vägledningsuppdraget (8 personer). Enheten ska vid full bemanning bestå av 12 anställda och 3 konsulter.

Svenska kraftnät bedömer att myndigheten har goda förutsättningar att fullgöra tillsynsuppdraget med dessa resurser. Redovisningen av antal ärenden behöver dock sättas i relation till att Enheten aldrig har haft full bemanning på grund av personalomsättning. Det finns få med kompetens inom både tillsyn och säkerhetsskydd varpå personalomsättning ofta medför en upplärningsperiod på det ena eller andra området. Under sådana perioder tar handläggningen av ärenden längre tid. Svenska kraftnät ser vissa utmaningar med att kunna rekrytera och behålla spetskompetens inom områdena fysisk säkerhet och IT-säkerhet specifikt för tillsynsuppdraget. Det finns därför ett behov av att kunna få stöd av spetskompetens från samordningsmyndigheterna för att kunna genomföra viss riktad tillsyn. Det är också viktigt att det sker

fortsatta satsningar på utbildning och kompetensförsörjning. Det finns t.ex. ingen utbildning för tillsynsmyndigheter i tillsynsmetodik avseende säkerhetsskydd eller signalskydd. Det får varje tillsynsmyndighet säkerställa i egen regi.

3 Tillsyn

Svenska kraftnät genomför huvudsakligen två typer av tillsyn:

- > Planerad tillsyn med utgångspunkt i Verksamhetsplan för Svenska kraftnäts tillsynsuppdrag. Det är en treårig planering av verkets tillsyn inom säkerhetsskydd.
- > Händelsebaserad tillsyn i de fall Svenska kraftnät ser ett behov av att genomföra en tillsyn utifrån uppgifter som framkommit exempelvis i samband med en anmälan eller ansökan, uppgifter från tredje part eller utifrån andra händelser som myndigheten får kännedom om.

Både planerad och händelsebaserad tillsyn har hittills haft en tonvikt på att granska dokument och andra underlag samt att ställa skriftliga frågor. För både planerad och händelsebaserad tillsyn kan också platsbesök ingå, beroende på tillsynens inriktning och behovet av sådana besök.

Svenska kraftnät bedriver därutöver tillsynsaktiviteter/utredning där uppgifter från verksamhetsutövare begärs in bl.a. i syfte att utreda huruvida det föreligger ett behov av tillsyn eller samråd. I flera fall kan missförstånd eller otydlig kommunikation redas ut mellan Svenska kraftnät och verksamhetsutövare genom denna typ av ärenden utan att en formell tillsyn behöver inledas.

3.1 Genomförd tillsyn 2021–2023

3.1.1 Tillsynsärenden och tillsynsaktiviteter/utredningar

Under åren 2021–2023 har Svenska kraftnät inlett sammanlagt 26 stycken tillsynsärenden och 14 stycken tillsynsaktiviteter/utredningar. Fyra av de 14 tillsynsaktiviteterna/utredningarna har lett till att Svenska kraftnät har inlett en formell tillsyn. Dessa tillsynsärenden är medräknade i de 26 tillsynsärendena. Av de inledda ärendena har 17 stycken tillsynsärenden och 14 stycken tillsynsaktiviteter/utredningar avslutats.

Antal inledda tillsynsärenden under åren 2021–2023 är fördelade enligt följande:

	2021	2022	2023
Planerad tillsyn	-	10	-
Händelsestyrd tillsyn	-	6	10

Tabell över antalet inledda tillsynsärenden under åren 2021–2023.

Flera tillsynsärenden, både planerade och händelsestyrda, initierades under hösten 2022. Dessa ärenden fortsatte in på 2023 vilket tillsammans med händelsestyrda tillsynsärenden som inleddes i början av det året påverkade möjligheten att inleda ny planlagd tillsyn 2023. Nya planlagda tillsynsärenden har inletts och avslutats under 2024.

3.1.2 Förelägganden

Svenska kraftnät har meddelat 12 stycken beslut om föreläggande enligt 6 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen för att få verksamhetsutövare att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. Ett av föreläggandena har Svenska kraftnät beslutat att återkalla. Svenska kraftnäts beslut om föreläggande kan innehålla flera åtgärds punkter, ofta med en hänvisning till tillsynsrapporten där åtgärds punkterna beskrivs mer utförligt. I denna redovisning redovisar Svenska kraftnät antalet beslut om förelägganden och inte antalet åtgärds punkter i föreläggandet.

Svenska kraftnät har under aktuell period inte haft anledning att ingripa med ett föreläggande enligt 6 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen (föreläggande att tillhandahålla information eller ge tillträde) eller besluta om handräckning enligt 6 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen (handräckning kopplat till att ge tillsynsmyndigheten den information som behövs för tillsynen eller tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen).

Inget av de utfärdade föreläggandena har förenats med vite.

3.1.3 Beslut om sanktionsavgift

Svenska kraftnät har under perioden 2021–2023 meddelat tre beslut om sanktionsavgift i enlighet med 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen. I samtliga fall har dessa avsett överträdelse av anmälningsplikten enligt 2 kap. 6 § första stycket säkerhetsskyddslagen. Sanktionsavgifterna beslutades inom ramen för anmälningsärenden och inte tillsynsärenden. De ingår alltså inte i statistiken

över tillsynsärenden ovan. Inget av de besluten har överklagats och de har vunnit laga kraft.

Svenska kraftnät har i två tillsynsärenden som inleddes under tidsperioden fattat två beslut om sanktionsavgifter under 2024. Ett av dessa beslut har överklagats.

3.2 Handläggning av tillsynsärenden

Svenska kraftnät bedriver i huvudsak tillsyn enligt nedanstående process. Svenska kraftnät har löpande utvecklat och reviderat processen för att anpassa vårt arbetssätt till tillsynsmyndigheternas befogenheter som infördes den 1 december 2021 samt utifrån de erfarenheter myndigheten fått genom handläggningen av tillsynsärenden.



Figur 1. Svenska kraftnäts tillsynsprocess enligt Instruktion för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), Svk 2023/1539.

Här följer en översiktlig redogörelse för de olika stegen i processen.

Initiering och förberedelse

I detta steg planerar och förbereder Svenska kraftnät tillsynen. Meddelande om inledd tillsyn och en begäran om uppgifter tas fram utifrån tillsynens inriktning. Vid en mer omfattande tillsyn inleds tillsynen med ett fysiskt möte mellan handläggare från Svenska kraftnät och företrädare för verksamhetsutövaren (vanligtvis VD och säkerhetsskyddschef). I samband med detta informerar Svenska kraftnät om tillsynen och dess inriktning.

Om verksamhetsutövaren bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom flera tillsynsmyndigheters tillsynsområden, tar Svenska kraftnät också i detta skede kontakt med den eller de andra tillsynsmyndigheterna.

Genomförande

Hur en tillsyn genomförs beror till stor del på tillsynens karaktär (planlagd eller händelsestyrd) samt inriktningen av tillsynen. Det huvudsakliga syftet är alltid att granska och analysera underlaget i ärendet för att utreda om verksamhetsutövaren följer kraven i säkerhetsskyddslagstiftningen inom ramen för det område som tillsynen avser.

I detta steg påbörjar Svenska kraftnät som huvudregel upprättandet av en tillsynsrapport som innehåller en redogörelse av den granskning som gjorts och om verksamhetsutövaren uppfyller kraven. I undantagsfall kan Svenska kraftnät, baserat på omständigheterna i det enskilda fallet, emellertid avstå från att upprätta en sådan rapport och direkt fatta beslut i ärendet. Så kan ske t.ex. om inkommande handlingar och svar på skriftliga frågor ger en tydlig bild av huruvida kraven uppfylls eller inte och tillsynen är så pass begränsad att en tillsynsrapport uppfattas som uppenbart obehövlig.

Ofta förekommer också annan typ av kommunikation med verksamhetsutövaren under tillsynens genomförande, såsom telefonsamtal och mailväxling där ytterligare uppgifter begärs in eller där vägledning ges.

Svenska kraftnät tydliggör också bland annat genom tillsynsrapporten vad verksamhetsutövaren behöver vidta för åtgärder för att uppfylla kraven. Sådan återkoppling ges så snabbt som möjligt för att säkerställa att verksamhetsutövaren inför åtgärder och därmed läker eventuella pågående brister i säkerhetsskyddet. Det är vanligt att verksamhetsutövare själva har en vilja att åtgärda brister så snabbt som möjligt. I dessa fall kan Svenska kraftnät åstadkomma rättelse utan åtgärdsföreläggande.

En central del för en effektiv tillsyn är att se till att verksamhetsutövaren förstår de krav som ställs och att vägledning ges om exempelvis lagstiftningens innebörd, tolkning av lagstiftning och metodfrågor. Detta är ett moment som Svenska kraftnät nu tar höjd för i tidsplaneringen då det av erfarenhet ofta råder brist på kompetens hos verksamhetsutövarna. För att tillsynen ska bli effektiv krävs att motparten har förståelse för regelverket.

Rapportering

I detta steg sammanställer Svenska kraftnät resultatet av tillsynen i en rapport som också kommuniceras i faktagranskningssyfte med tillsynsobjektet, om det inte är uppenbart obehövligt med en sådan rapport (se ovan). I samband med kommunikering av rapporten kan Svenska kraftnät också komma att genomföra vägledande möten mot bakgrund av det som konstaterats i

rapporten. Efter kommunikering upprättar Svenska kraftnät en slutlig tillsynsrapport som ligger till grund för beslut i ärendet.

Besluta om ingripande

Om tillsynsobjektet inte uppfyller kraven och ett ingripande är motiverat för att uppnå adekvat och lagenligt skydd beslutar Svenska kraftnät om ingripande genom åtgärdsföreläggande. Har en överträdelse skett kan verket också besluta om sanktionsavgift.

Om Svenska kraftnät beslutar om ett åtgärdsföreläggande följer verket upp att tillsynsobjektet har följt föreläggandet. Om föreläggandet inte följts kan verket besluta om ytterligare förelägganden som i vissa fall kan komma att förenas med vite. Uppföljning kan också ske efter viss tid som en avgränsad tillsyn för att se att förändringar genomförs under tid och införs permanent.

Slutligt beslut och avslut

Om inga ytterligare åtgärder krävs efter beslutet om ingripande avslutas ärendet genom ett slutligt beslut om att avsluta ärendet utan ytterligare åtgärder. Överklagas beslutet om ingripande, hanteras det enligt en särskild process för överklaganden.

3.3 Erfarenheter av tillsyn

Den tillsyn som Svenska kraftnät har bedrivit under perioden 2021–2023 är varierande sett till omfattning, inriktning och komplexitet. Svenska kraftnät har erfarenhet av både händelsestyrd och planerad tillsyn, och har vidare genomfört både riktad tillsyn och bred tillsyn. Den samlade erfarenheten är att tillsynen alltid behöver anpassas till aktuella omständigheter och de speciella förutsättningarna som rör den enskilda verksamhetsutövaren.

Vidare har Svenska kraftnät noterat att det finns ett behov av att avgränsa de krav som ska granskas inom varje tillsynsinsats för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt. De tillsynsärenden som inleddes tidigt i perioden har visat att även vad som på förhand kan te sig som en mindre riktad tillsyn inom ett specifikt område lätt växer, då de olika säkerhetsskyddsåtgärderna hänger samman och där en brist tydligt leder till andra brister som kan vara svåra att ignorera med hänvisning till den bestämda avgränsningen. Detta förhållande visar sig i statistiken då det inte inleddes någon planerad tillsyn 2023.

Svenska kraftnät gör vidare bedömningen att det finns ett stort behov av att anpassa tillsynens inriktning till varje tillsynsområdes specifika förutsättningar och särskilda utmaningar samt antal tillsynsobjekt. Det är inte möjligt att all

tillsyn hos samtliga tillsynsmyndigheter bedrivs på samma sätt och med samma inriktning. Relationen mellan enskilda juridiska personer inom en koncern är en återkommande fråga inom tillsynsområdet. Verksamhetsutövare ser ett stort behov av att samverka inom koncernerna, bland annat att dela på viss spetskompetens (t ex säkerhetsskyddschef). Annan samverkan kan också gälla beroenden mellan verksamheter och skyddsvärden samt totalförsvarsplanering inom koncernen. Svenska kraftnät har i tillsyn, i andra ärenden och i vägledning informerat om att samverkan är möjlig men att säkerhetsskyddsöverenskommelser och säkerhetsskyddsavtal behöver finnas på plats först. Bolagen betraktar i vardagen ofta koncernen som en helhet och inte varje juridisk person för sig. Att få på plats tillräckliga säkerhetsskyddsåtgärder för att klara efterlevnaden av nya lagkrav är en omställning inom vårt tillsynsområde.

Erfarenheter av mindre tillsynsaktiviteter och utredningar där Svenska kraftnät begär in uppgifter från verksamhetsutövare har varit positiva. Ofta kan missförstånd utredas i ett tidigt skede och i flera fall har verksamhetsutövare mot bakgrund av verkets frågor och påpekanden valt att inte gå vidare med vissa ansökningar eller förfaranden. Denna typ av ärenden har under 2021–2023 framförallt handlat om att utreda olika omständigheter kring ansökan om registerkontroll, framförallt kopplat till säkerhetsskyddsavtal. Ansökan om registerkontroll kommer in till Svenska kraftnät från de verksamhetsutövare där Svenska kraftnät beslutar om placering i säkerhetsklass.

Huvuddelen av en tillsynsmyndighets uppgifter är händelsestyrda. De ärenden som framförallt tar tid är samråd, händelsestyrd tillsyn och beslut om placering i säkerhetsklass. Svenska kraftnät har som tillsynsmyndighet således endast möjlighet att påverka omfattningen av ärenden vad gäller den planlagda tillsynen. Givet antalet tillsynsobjekt och övriga uppgifter Svenska kraftnät har som tillsynsmyndighet är det inte möjligt att inom den planlagda tillsynen genomföra tillsyn med tät regelbundenhet hos samtliga tillsynsobjekt.

Under 2022 prioriterade Svenska kraftnät att göra planerad tillsyn över verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet av lokal karaktär (främst kommunala bolag). Under tillsynen och med hjälp av vägledning från Svenska kraftnät insåg flera av verksamhetsutövarna att de inte bedrev säkerhetskänslig verksamhet och valde att avanmäla sig. När listan över anmälda verksamhetsutövare bedömdes vara mer tillförlitlig, valde verket istället att inrikta den planlagda tillsynen mot verksamhetsutövare som ansvarar för höga skyddsvärden i elförsörjningen och dammanläggningar. För att ändå fortsatt nå ut till de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet av lokal karaktär har Svenska kraftnät istället valt att påbörja arbetet med en

skriftlig vägledning om vad som kan vara skyddsvärt inom verkets tillsynsområden.

En av de största utmaningarna Svenska kraftnät noterat är att flera bestämmelser i säkerhetsskyddslagstiftningen går att tolka på olika sätt och att det än så länge saknas rättspraxis som ger vägledning i flera av dessa fall.

Det är vidare utmanande att tillämpa relativt detaljerade bestämmelser för bolag inom koncerner vilka inte valt att arbeta utifrån samma struktur som t.ex. en medelstor myndighet. Ofta behöver Svenska kraftnät göra egna rättsliga ställningstaganden så att reglerna också går att applicera på koncernstrukturer. I flera sådana situationer har verket stämt av bedömningarna med Säkerhetspolisen.

En tydlig erfarenhet, som visat sig både utifrån tillsynsaktiviteter och samråd, är att de brister som upptäcks hos verksamhetsutövarna, i de flesta fall, har sin grund i bristande styrning, ledning och resursbrist. I många fall finns också brister avseende kompetens hos både säkerhetsskyddschef, ledning och medarbetare. Det är svårt att rekrytera och behålla kunnig personal. Det saknas också uttryckliga krav på verksamhetsutövare att avsätta personella resurser för säkerhetsskyddsarbete. Svenska kraftnät ser också att det är svårt som tillsynsmyndighet att agera med åtgärdsföreläggande när säkerhetsskyddschef eller andra i säkerhetsskyddsorganisationen saknar rätt kompetens eftersom det saknas tydlig reglering av frågorna. Det saknas förutsättningar att få till ett fullgott säkerhetsskydd även om verksamhetsutövaren upprättat en säkerhetsskyddsanalys av relativt god kvalitet om verksamhetsutövaren inte bedriver ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete som är tillräckligt resurssatt. Enligt Svenska kraftnäts uppfattning saknas emellertid förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att åtgärdsförelägga i dessa delar då tydlig reglering om vad som avses med systematiskt säkerhetsskyddsarbete saknas.

4 Samråd

4.1 Genomförda samrådsärenden 2021–2023

4.1.1 Inledda samrådsärenden

Under åren 2021–2023 har Svenska kraftnät, efter anmälan från verksamhetsutövare, handlagt 28 stycken samrådsärenden.

Typ av samråd	2021–2023
Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet	2
Överlåtelse av aktier eller andelar	2
Säkerhetsskyddsavtal	24
Varav avvisade	12
Varav återkallade	1
Totalt	28

Tabell 1. Antal inledda samråd och fördelning på typ

Av dessa anmälningar har 2 stycken avsett samråd inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet enligt 4 kap. 13 och 15 §§ säkerhetsskyddslagen, 2 stycken avsett samråd inför överlåtelse av aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet enligt 4 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen och 24 stycken avsett samråd inför förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal (4 kap. 7 och 9 §§ säkerhetsskyddslagen).

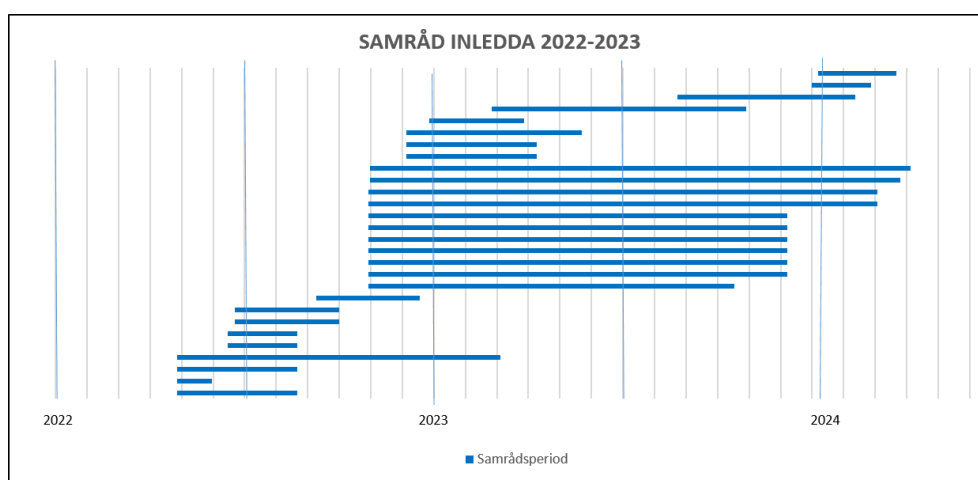
Av de anmälningar som avsett samråd inför förfaranden med krav på säkerhetsskyddsavtal enligt 7 och 9 §§ säkerhetsskyddslagen har 12 stycken anmälningar avvisats. Att anmälningarna avvisats har berott på att verksamhetsutövarna, efter vägledande diskussion med Svenska kraftnät, kommit fram till att förfarandet inte är samrådspliktigt, antingen för att skyddsvärdena inte når upp till samrådspliktiga nivåer eller för att förfarandet påbörjats innan kravet på samråd infördes den 1 december 2021.

I ett fall har anmälan om överlåtelse av aktier i säkerhetskänslig verksamhet återkallats av verksamhetsutövaren eftersom aktieägaren inte längre avsåg att genomföra överlåtelsen.

4.1.2 Handläggningstid

Svenska kraftnät beräknar handläggningstiden från inkommen anmälan om samråd till slutligt beslut i ärendet. Handläggningstiden täcker därmed Svenska kraftnäts hantering, verksamhetsutövarnas tid för att ta fram och inkomma med kompletteringar, samt Säkerhetspolisens yttrande i samrådsärenden.

De första anmälningarna om samråd inkom i april 2022.



Tabell 2. Handläggningstid för samråd

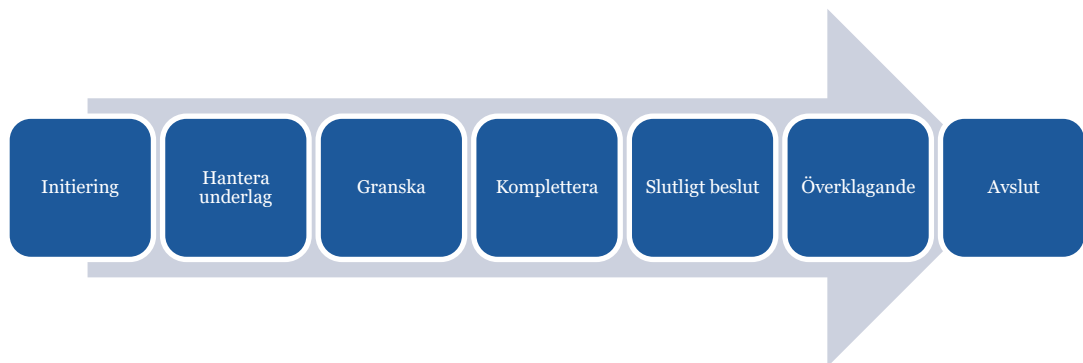
Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden är 242 dagar. Den kortaste handläggningstiden har varit 33 dagar och den längsta handläggningstiden har varit 515 dagar. Medianvärdet för handläggningstiden är 168 dagar. Orsaken till lång handläggningstid beror ofta på otydliga krav i säkerhetsskyddslagstiftningen och i vägledningarna om vilket samrådsunderlag som verksamhetsutövaren och aktie- eller andelsägare behöver inkomma med. Det råder också kompetens- och resursbrist hos verksamhetsutövare.

Varje samrådsförfarande är unikt vad gäller omfattning, det underlag som verksamhetsutövaren inkommer med i samband med anmälan om samråd, samt hur brådskande samrådet är för verksamhetsutövaren. Svenska kraftnät avvisar inga samråd på grund av brister i underlaget, utan begär in kompletteringar och erbjuder vägledning.

Svenska kraftnät har inte i något fall bedömt det nödvändigt att meddela föreläggande enligt 4 kap. 9, 12, 15 och 19 §§ eller förbud enligt 4 kap. 11, 17 och 18 §§ säkerhetsskyddslagen. Myndigheten har istället löst eventuella olämpligheter och behov av åtgärder på frivillig väg i dialog med verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren.

4.2 Handläggning av samrådsärenden

Svenska kraftnäts arbetar i huvudsak med samrådsärenden enligt följande process. Svenska kraftnät har tagit fram och reviderat processen under perioden 2021–2024 i och med att dessa ärenden tillkom som uppgift den 1 december 2021, och utifrån erfarenheterna av att handlägga samrådsärenden.



Figur 2. Svenska kraftnäts process för att pröva anmälningar och ansökningar enligt Instruktion för handläggning av ärenden om samråd inför tecknande av säkerhetsskyddsavtal och överlåtelser enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), Svk 2023/1538

På Svenska kraftnät hanteras samrådsförfaranden i enlighet med en särskilt fastställd process som innebär att Svenska kraftnät granskar och bedömer förutsättningarna för en enskild verksamhetsutövare att få överlåta eller exponera sin säkerhetskänsliga verksamhet, eller för en aktie- eller andelsägare att överlåta sina aktier eller andelar i en säkerhetskänslig verksamhet.

Här följer en översiktlig redogörelse för de olika stegen i processen:

Initiering

Verksamhetsutövaren eller en aktie- eller andelsägare anmäler om samråd och inkommer med anvisat underlag.

Om verksamhetsutövaren bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom flera tillsynsmyndigheters tillsynsområde och samrådet gäller flera tillsynsmyndigheter tar Svenska kraftnät också i detta skede kontakt med den eller de andra tillsynsmyndigheterna. I fall där samråd handläggs parallellt av flera tillsynsmyndigheter sker samverkan under ärendets handläggning om behovet av komplettering och bedömning i sak. Varje myndighet tar dock självständiga beslut under ärendets handläggning.

Hantera underlag

Svenska kraftnät bedömer om underlaget är tillräckligt för att påbörja en granskning och om Svenska kraftnät är behörig samrådsmyndighet. Svenska kraftnät kan begära in kompletterande information eller underlag som anmälan ska innehålla för att vara komplett.

Granskning och komplettering

I dessa steg granskar och bedömer Svenska kraftnät underlaget i ärendet. Svenska kraftnät gör en bedömning av om ärendet är komplett. När ärendet är komplett tar Svenska kraftnät ställning till om samrådet ska skickas till Säkerhetspolisen för yttrande enligt 6 kap. 6 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen (2021:995) eller om det är uppenbart obehövt. Om det inte är uppenbart obehövt skickar Svenska kraftnät samrådsunderlaget till Säkerhetspolisen och meddelar verksamhetsutövaren att Svenska kraftnät väntar på yttrandet.

Svenska kraftnät kan begära att verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren ska komplettera med uppgifter eller dokumentation. Svenska kraftnät kommunicerar ofta redan i samband med begäran om komplettering att det finns delar i ett förfarande som är direkt olämpliga eller om förfarandet behöver justeras. Det är vanligt med möten för att underlätta och effektivisera handläggningen av ärendet. I mer komplexa samråd kan flera möten och begäran om komplettering äga rum under ärendets gång men också innan ärendet formellt har inletts. Detta för att säkerställa att Svenska kraftnät som tillsynsmyndighet förstår förfarandet och tidigt kan ge vägledning till verksamhetsutövaren om viktiga vägval samt vilka underlag som verksamhetsutövaren behöver upprätta.

Om det är ett upphandlingsförfarande som behöver inledas för att kompletteringen ska kunna genomföras, meddelar Svenska kraftnät ett beslut om fortsatt samråd och inväntar därefter kompletteringen från verksamhetsutövaren. Många av Svenska kraftnäts tillsynsobjekt faller dock inte under upphandlingsregelverket och de använder återkommande samma leverantörer. I dessa fall är motparten känd redan från det att anmälan om samråd inkommer till Svenska kraftnät.

Om det är ett sådant ärende där Svenska kraftnät har skickat underlaget för yttrande till Säkerhetspolisen kan också Säkerhetspolisen återkomma med en begäran om komplettering. Det rör främst uppgifter om motparten. I dessa fall begär Svenska kraftnät in uppgifterna från tillsynsobjektet och förmedlar därefter det kompletterande underlaget till Säkerhetspolisen.

Om ett ingripande är motiverat för att förfarandet eller överlåtelsen ska vara lämplig, beslutar Svenska kraftnät om ingripande genom åtgärdsföreläggande. Om Svenska kraftnät beslutar om ett åtgärdsföreläggande följer myndigheten upp att tillsynsobjektet har följt föreläggandet.

Avslut

När syftet med samrådet har uppnåtts, avslutas ärendet genom ett slutligt beslut. Har Svenska kraftnät inga invändningar mot förfarandet, avslutas ärendet utan åtgärd.

Svenska kraftnät kan också meddela beslut om förbud. Om besluten om ingripande i denna del överklagas hanteras det i särskild ordning innan handläggningen fortsätter.

Svenska kraftnät kan också avsluta ärendet genom avskrivning (t.ex. om förfarandet inte omfattas av samrådsskyldighet och det framkommer under handläggningen) eller avvisning (t.ex. om Svenska kraftnät inte är behörig tillsynsmyndighet).

4.3 Erfarenheter av samråd

Svenska kraftnäts samlade erfarenhet av samrådsärenden är att de kan ta mycket tid i anspråk och ofta är komplexa att handlägga. Svenska kraftnäts möjlighet att planera verksamheten utmanas av att ansökan om samråd inkommer löpande. Ofta kan det få stora verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser för verksamhetsutövarna om samråden tar lång tid, vilket i sig kan få negativa effekter på den säkerhetskänsliga verksamheten. I den fas som elförsörjningen just nu befinner sig är detta högst märkbart i och med det höga trycket på ny produktion, utbyggnad av elnät och moderna IT-system. Elförsörjningen är också en sektor som är starkt beroende av externa leverantörer.

4.3.1 Underlagen behöver kompletteras

I samtliga samrådsärenden som Svenska kraftnät har hanterat under perioden 2021–2023 har verksamhetsutövare behövt komplettera den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen samt även i vissa fall revidera utkastet till säkerhetsskyddsavtal. I de fall en verksamhetsutövare genomför samråd för första gången har handläggningstiden varit längre då verksamhetsutövaren ofta behövt komplettera sina underlag flertalet gånger för att Svenska kraftnät ska kunna avgöra ärendet.

Majoriteten av de exponeringar av säkerhetskänslig verksamhet som sker i elförsörjningen rör inte skyddsvärden på en samrådspliktig nivå. Det innebär att det skulle kunna finnas brister i särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och säkerhetsskyddsavtal för de förfaranden som inte passerar tillsynsmyndighetens granskning. Det är en anledning till att Svenska kraftnät under återstående del av 2024 kommer att fokusera den planlagda tillsynen på exponering av säkerhetskänslig verksamhet (i ett urval av samtliga fall som kräver säkerhetsskyddsavtal).

Kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning (både av förfarandet i sig och av motparten) är endast övergripande beskrivna i författning och vägledning. Inom ramen för handläggningen av samrådsärenden har Svenska kraftnät behövt förklara vilket underlag som krävts då, varpå flera verksamhetsutövare har uttryckt att det är svårt att utifrån den vägledning som finns förstå vilka underlag som behövs. Givet att kraven också gäller förfaranden som inte omfattas av samråd finns en risk att dessa underlag inte heller håller en tillräckligt god nivå och att de införda ändringarna i säkerhetsskyddslagstiftningen avseende exponering av säkerhetskänslig verksamhet inte får den avsedda effekten.

Enligt Svenska kraftnäts bedömning är det svårt för verksamhetsutövarna att förstå vad underlagen avseende motpartsbedömningen ska bestå av och vad som är tillräckligt när det gäller att visa att motparten är lämplig. Svenska kraftnät har också upplevt att verksamhetsutövare inte har förstått att de behöver förhålla sig till att samrådet sker i två steg när en upphandling genomförs. Svenska kraftnät har även erfarenhet av att verksamhetsutövare lämnar in sin ansökan om samråd för sent, t.ex. när ett förfarande redan har inletts. Dessa ärenden går att handlägga men det kräver viss flexibilitet från båda parter.

Svenska kraftnät har stor förståelse för verksamhetsutövarnas osäkerhet avseende lämplighetsprövningen, framförallt motpartsbedömningen, och önskar därför förtydliganden av författningar och vägledning. Det skulle både leda till att verksamhetsutövarna får bättre förutsättningar att göra rätt från början och att tillsynsmyndigheternas handläggning och bedömningar blir enhetliga och mer förutsägbara. Detta gäller även den bedömning Säkerhetspolisen gör när ärenden underställs för deras yttrande. Förtydliganden i dessa delar skulle också underlätta för det fall tillsynsmyndigheten behöver använda beslut om föreläggande för att få in rätt underlag i ärendet.

4.3.2 Innehåll och ansvar för motpartsbedömningar behöver klargöras

Det har även visat sig att samordningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter har sett olika på ansvarsfördelningen myndigheterna emellan vad gäller bedömningar av underlag och vilka underlag som är tillräckligt i motpartsbedömningar. Som tidigare påpekats, saknas det krav i lag och förordning avseende innehållet i underlagen för dessa bedömningar (jämför t.ex. den tydlighet som finns avseende underlag vid säkerhetsprövning) Kraven finns beskrivna främst i det metodstöd som tillsynsmyndigheterna förses med, men detta material riktar sig inte till verksamhetsutövarna. Det finns därutöver också vissa krav på motpartsbedömningen från Säkerhetspolisen, som myndigheten ställer mot tillsynsmyndigheterna som en förutsättning för att Säkerhetspolisen ska yttra sig i samrådsärende. Dessa krav yttrar sig oftast i form av begäran om komplettering från Säkerhetspolisen i enskilda fall. Att kraven inte framgår av författning eller vägledning har lett till osäkerhet både hos verksamhetsutövare och hos tillsynsmyndigheter.

Svenska kraftnäts uppfattning är att Säkerhetspolisen är den part som har bäst möjlighet att göra motpartsbedömningar. Såsom det idag hanteras överförs dock mycket av inhämtningen av uppgifter på verksamhetsutövare, som i regel har liten möjlighet att göra tillräckliga efterforskningar via de öppna källor som står till buds. Det blir således svårt för verksamhetsutövare att göra rätt från början när kraven är otydliga, vilket också har påverkat handläggningstiderna av ärendena.

Svenska kraftnät anser att kraven på motpartsbedömning och ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter och samordningsmyndigheter behöver förtydligas i författning.

4.3.3 Möjligheten till dialog är central

Regeringen betonade i förarbetena till säkerhetsskyddslagstiftningen möjligheten till dialog mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet i syfte att nå samsyn avseende hur förfaranden ska genomföras.¹ Det är Svenska kraftnäts erfarenhet att dialog mellan parterna många gånger är central då samråd, både vid förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal och vid överlåtelser, kan vara komplexa. Dialog förbättrar tillsynsmyndighetens förståelse av det förfarande som samråds. Genom dialog och vägledning går många förfaranden att justera så att upplägget blir bättre ur

¹ Prop. 2020/21:194, s. 101.

säkerhetsskydds synpunkt. Svenska kraftnät har hittills inte behövt besluta om föreläggande i något samrådsärende utan upplever att verksamhetsutövare under handläggningen av ett samråd i regel på frivillig väg gör de justeringar som är nödvändiga. Det kan dock inte uteslutas att ett föreläggande eller förbud kan komma att behövas, och därför är det bra att den möjligheten till ingripande finns för tillsynsmyndigheterna.

4.3.4 Kan vara nödvändigt med parallella samråd

Svenska kraftnät har ett antal tillsynsobjekt där ansvaret för tillsynen delas med en annan tillsynsmyndighet givet att verksamhetsutövaren bedriver verksamhet inom flera tillsynsområden. (Se avsnitt 6.1.) Detta kan innebära att samråd behöver hanteras parallellt av två eller flera tillsynsmyndigheter. På motsvarande sätt kan samma förfarande prövas inom ramen för andra lagstiftningar som lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar eller elberedskapslagen (1997:288).

Svenska kraftnät har erfarenhet av parallella samråd med annan tillsynsmyndighet och kan konstatera att det var möjligt att hantera genom samverkan, även om handläggningen mellan tillsynsmyndigheterna till del skiljde sig åt. Däremot kräver det en samsyn i frågan om en verksamhetsutövare kan ha flera tillsynsmyndigheter vilket vi återkommer till nedan.

5 Vägledning och föreskrifter

Svenska kraftnät arbetar aktivt med vägledningsuppdraget och ger vägledning såväl individuellt till enskilda verksamhetsutövare som till sektorn i stort. Svenska kraftnät genomförde en bred kartläggning av verksamhetsutövare i elförsörjningen hösten 2020 där en del av kartläggningen syftade till att identifiera behov och önskemål kopplat till vägledningsuppdraget. Ett stort antal frågor skickades ut till 380 företag och ekonomiska föreningar inom Svenska kraftnäts tillsynsområde. Svenska kraftnäts arbete med vägledning bygger till stor del på resultatet från kartläggningen.

Svenska kraftnät bedömer att det vägledande uppdraget är avgörande för att verksamhetsutövarna ska känna en trygghet i att vända sig till tillsynsmyndigheten, vilket i förlängningen förenklar för verksamhetsutövarna att göra rätt. Verkets uppfattning är att verksamhetsutövare inom sektorn har ett förtroende för den verksamhet som bedrivs både inom tillsynsuppdraget och vägledningsuppdraget. Detta visar sig bl.a. genom det stora antal frågor som verksamhetsutövarna ställer både muntligen och skriftligen. Mot bakgrund av komplexiteten i säkerhetsskyddsregleringen och de utmaningar som finns inom området med bl.a. resurs- och kompetensbrist, upplever Svenska kraftnät att myndighetens insatser på området är uppskattade av verksamhetsutövare.

5.1 Hemsidan

Svenska kraftnät har en webbplats² där verksamhetsutövarna hittar information inom olika teman på säkerhetsskyddsområdet. Svenska kraftnät eftersträvar att det ska finnas svar på vanligt förekommande frågor där.

5.2 Skriftlig vägledning

Vid frågor från verksamhetsutövare hänvisar Svenska kraftnät ofta till Säkerhetspolisens skriftliga vägledningar. Därutöver har Svenska kraftnät sett behov av att utfärda egna vägledningar, inom följande områden:

- > Vägledning för ansökan om beslut om placering i säkerhetsklass och befattningsanalys³ (befintlig).

² www.svk.se/sakerhet-och-beredkap/akerhetsskydd

³ <https://www.svk.se/siteassets/3.sakerhet-och-beredskap/sakerhetsskydd/dokument/vagledning-for-beslut-om-placering-i-sakerhetsklass.pdf> (senast uppdaterad 29 februari 2024).

- > Vägledning om vad som är skyddsvärt i elförsörjningen och för dammanläggningar (under framtagande).
- > En öppen antagonistisk hotbild för elförsörjningen (befintlig) som uppdateras cirka var 18:e månad.⁴
- > Rättsliga ställningstaganden i vissa tolkningar av säkerhetsskyddslagstiftningen i delar där Svenska kraftnät har fått särskilt många frågor. Svenska kraftnät har i flera fall tagit fram skriftliga ställningstaganden och förtydliganden om hur lagstiftningen ska omsättas när verksamhetsutövare återkommer med liknande frågeställningar och där tillsynsmyndighetens uppfattning har efterfrågats. Det har t.ex. avsett Svenska kraftnäts synsätt på koncerner, säkerhetsskyddschefens roll, ansvar och organisatoriska placering samt också frågor om exponering av säkerhetskänslig verksamhet.
- > Vid behov ett par gånger per år skickar Svenska kraftnät ut ett nyhetsbrev på mail med aktuella frågor inom säkerhetsskydd. Nyhetsbrevet går till säkerhetsskyddscheferna (och deras ersättare) hos de verksamhetsutövare som anmält till Svenska kraftnät att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet. I samband med nyhetsbrevet kan även viktiga principiella ställningstaganden från Svenska kraftnät i egenskap av tillsynsmyndighet kommuniceras.

Beslut och begäran om komplettering inom ramen för tillsyn, samråd och beslut om placering i säkerhetsklass kan också innehålla vägledning och information om hur lagstiftningen ska tolkas och omsättas. Sådan vägledning ges i syfte att verksamhetsutövarna ska förstå vilken typ av komplettering som efterfrågas och vad som krävs för att de ska anses följa säkerhetsskyddslagstiftningen.

Svenska kraftnät får löpande önskemål om mer konkret metodstöd och mallar för säkerhetsskyddsanalys, särskild säkerhetsskyddsbedömning och säkerhetsskyddsavtal. Denna typ av vägledning har myndigheten ännu inte haft resurser att ta fram, Svenska kraftnät har också avvaktat utvecklingen av vägledning från Säkerhetspolisen.

⁴ <https://www.svk.se/siteassets/3.sakerhet-och-beredskap/sakerhetsskydd/dokument/oppen-antagonistisk-hotbild-for-svensk-elforsorjning.pdf>

5.3 Konferenser, deltagande i forum och utbildningar

Svenska kraftnät har under 2023 anordnat en konferens med fokus på säkerhetsskydd och beredskap inom elförsörjningen och dammanläggningar och planerar ytterligare en sådan konferens till hösten 2024. Konferensen riktar sig till de verksamhetsutövare som anmält till Svenska kraftnät att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Konferensen har haft olika teman inom säkerhetsskyddsområdet, under 2023 om personalsäkerhet och 2024 om exponering av skyddsvärden med krav på säkerhetsskyddsavtal. Talare och föreläsare har engagerats från såväl Svenska kraftnät som från externa parter. Evenemanget har varit mycket uppskattat.

Svenska kraftnäts enhet för tillsyn deltar också på möten med branschen t.ex. sådana som Energiföretagen anordnar. Därutöver deltar representanter från enheten Tillsyn säkerhetsskydd även på andra utbildningsinsatser och konferenser på förfrågan från utbildningsanordnare såsom t.ex. Försvarshögskolan.

5.4 Vägledande möten och samtal

Svenska kraftnät erbjuder sedan 2023 varje ny säkerhetsskyddschef och dennes ersättare ett s.k. uppstartssamtal. Samtalet syftar till att skapa en kontakt mellan Svenska kraftnät och säkerhetsskyddschefen. Uppstartssamtalet utgör också ett tillfälle för säkerhetsskyddschefen att ställa frågor till Svenska kraftnät.

Uppstartssamtalen har ibland lett till att Svenska kraftnät tidigt kunnat uppmärksamma verksamhetsutövare på viktiga frågor inom säkerhetsskyddsområdet särskilt relevanta för sektorn, exempelvis att varje juridisk person inom en koncern är att anse som en egen verksamhetsutövare eller frågor avseende säkerhetsskyddschefens placering.

Svenska kraftnät genomför också många enskilda vägledande möten med verksamhetsutövare. Det kan ske på begäran av en verksamhetsutövare i den utsträckning resurser och tid medger detta.

5.5 Vägledning och kontakter via mail

Svenska kraftnät har en funktionsbrevlåda dit verksamhetsutövare kan vända sig med frågor om säkerhetsskydd. Svenska kraftnät hanterar och besvarar årligen tusentals mail till denna funktionsbrevlåda.

6 Generella utmaningar och förslag på åtgärder

Svenska kraftnät har tidigare beskrivit specifika utmaningar kopplat till tillsyn och samråd under respektive avsnitt i denna rapportering där även behov av vissa förändringar framgår. Nedan lyfts generella utmaningar som Svenska kraftnät ser och förslag till lösningar.

6.1 Tillsynsmyndigheternas ansvarsområden och frågan om flera tillsynsmyndigheter

Svenska kraftnät är enligt 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövarers säkerhetsskydd inom områdena elförsörjning och dammanläggningar, med undantag för kärnteknisk verksamhet. Så som juridiska personer konstruerar sina verksamheter förekommer det dock att verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom elförsörjningen också bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom exempelvis värme, vatten och avlopp, eller stadsnät.

Det råder inte enighet mellan tillsynsmyndigheterna om en verksamhetsutövare i en sådan situation kan ha flera tillsynsmyndigheter. Konsekvensen av detta kan bli att delar av en verksamhetsutövarers säkerhetskänsliga verksamhet riskerar att inte omfattas av tillsyn och att en verksamhetsutövare kan få problem att få beslut om placering i säkerhetsklass eller att genomföra samråd inom ett visst område. Det motsatta förhållandet kan också råda, beroende på tillsynsmyndighetens egna tolkningar, att tillsyn bedrivs av en tillsynsmyndighet inom områden som denna inte har specifik kompetens inom. Frågan har inte kunnat lösas ut i samarbetsforumet. Svenska kraftnät efterfrågar ett förtydligande i säkerhetsskyddsförordningen.

Svenska kraftnäts tolkning av 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) är att verket är behörig tillsynsmyndighet endast inom de områden som angetts i förordningen och att en verksamhetsutövare kan ha flera tillsynsmyndigheter beroende på vilken säkerhetskänslig verksamhet som bedrivs av en juridisk person. Denna tolkning har också bekräftats i rättspraxis (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr. SM 4-23 s. 5). Domstolsuttalandet har dock inte lett till samsyn bland tillsynsmyndigheterna eller mellan tillsynsmyndigheterna och samordningsmyndigheterna. Förekomsten av flera tillsynsmyndigheter är inte unikt för säkerhetsskyddslagstiftningen, utan förekommer även inom tillsynsstrukturen för lagstiftningen som implementerar NIS-direktiven.

Det är enbart Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som med stöd av 8 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen kan ta över tillsynsansvaret från en annan myndighet. Det saknas stöd i förordningen för andra myndigheter att överlämna ärenden eller tillsynsobjekt i sin helhet. Tillsynsmyndigheterna kan därför inte heller lösa ut frågan.

Den specialistkompetens som tillsynsmyndigheterna bygger upp inom sina respektive områden behöver användas effektivt för att rättstillämpningen ska bli enhetlig och för att en helhetssyn ska finnas över viktiga tillsynsområden. Därför är det viktigt att det är verksamhetens natur som styr vilken tillsynsmyndighet som har mandatet enligt säkerhetsskyddsförordningen. Svenska kraftnäts erfarenhet är att det går att dela på tillsynsansvaret genom att samverka mellan tillsynsmyndigheterna utan att större olägenheter uppstår för verksamhetsutövaren.

Det finns dock situationer där en tillsynsmyndighet på grund av sin verksamhet i övrigt är jävig i förhållande till vissa verksamhetsutövare. I dessa fall behöver det kunna finnas lagstöd för att en annan tillsynsmyndighet tar över tillsynsansvaret helt under den period som jävet förekommer. Det kan t ex handla om att tillsynsmyndigheten äger bolag som är aktiva inom det egna tillsynsområdet.

6.2 Behov av att tydliggöra tillsynsmyndigheternas tillsynsområden

Tillsynsområden enligt 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen kan behöva justeras och revideras löpande.

Det finns ett behov av att löpande justera tillsynsområdena i takt med teknik- och samhällsutvecklingen. Svenska kraftnät ser exempelvis att en av sektorsmyndigheterna bör pekats ut som tillsynsmyndighet för vätgas.

6.3 Tillsynsmyndigheter bör ta beslut om placering i säkerhetsklass åt alla enskilda verksamhetsutövare

Svenska kraftnät beslutar som huvudregel om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i verksamhet hos enskilda verksamhetsutövare som myndigheten utövar tillsyn över, och leverantörer som dessa tecknar säkerhetsskyddsavtal med (jfr 5 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen). Svenska kraftnät har dock inte ansvar för beslut om placering i säkerhetsklass med efterföljande ansökningar om registerkontroller för kommunala och regionala bolag där respektive kommun

eller region har ett rättsligt bestämmande inflytande över bolagen enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (jfr 5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen). Svenska kraftnät utövar dock tillsyn över att bolagen efterlever kraven i säkerhetsskyddslagen och är också samrådsmyndighet för dessa bolag (jfr 4 kap. 9 och 15 §§ säkerhetsskyddslagen och 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

Svenska kraftnät saknar i tillsynen av dessa bolag egna uppgifter avseende säkerhetsprövad personal att förlita sig på och är därför beroende av de uppgifter som verksamhetsutövaren inkommer med, vilket försvårar granskningen av om kraven i säkerhetsskyddslagen efterlevs.

Svenska kraftnät har därutöver genom tillsyn erfarit att ovanstående typer av bolag i vissa fall inte har fått dokumenterade beslut om placering i säkerhetsklass. Det är också Svenska kraftnäts erfarenhet att kommunerna och regionerna i många fall inte tar in underlag och granskar om en verksamhetsutövare har skäl att registerkontrollera sin personal (där beslutet om placering i säkerhetsklass ju är en del av möjligheten till kontroll av just detta). I flera fall har verksamhetsutövare haft aktiva registerkontroller i säkerhetsklass 2 utan att ha motsvarande skyddsvärden. Det som hade varit motiverat i dessa fall hade snarare varit säkerhetsprövning utan placering i säkerhetsklass.

Svenska kraftnät föreslår därför att ansvaret för beslut om placering i säkerhetsklass och registerkontrollhantering för ovanstående typer av bolag överförs till tillsynsmyndigheterna.

6.4 Ytterligare behov av yttrande i motpartsbedömningar

Svenska kraftnät bedömer att Säkerhetspolisens yttrande är mycket värdefullt i samrådsärendena. I de fall tillsynsmyndigheten behöver ingripa i efterhand t.ex. i ett pågående förfarande eller när en verksamhetsutövare inte samrått i föreskriven ordning (jfr 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen) kan inte, utifrån Svenska kraftnäts tolkning av lagstiftningen, ett samråd initieras av tillsynsmyndigheten i efterhand. Eftersom inte ett formellt samråd sker har samordningsmyndigheten ansett att de inte har möjlighet att lämna yttrande i motpartsbedömningen. I dessa fall är det emellertid av vikt att tillsynsmyndigheten får ett yttrande från t.ex. Säkerhetspolisen för att kunna bedöma om ett ingripande enligt 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen är motiverat och proportionerligt.

6.5 Samarbetsforum

Samverkan mellan tillsynsmyndigheter och samordningsmyndigheter har utvecklats över tid och samarbetet fungerar allt bättre. Myndigheterna eftersträvar en enhetlig rättstillämpning och arbetsätt i enlighet med vad som framgår i 8 kap. 2 § fjärde punkten säkerhetsskyddsförordningen. Det är dock 13 olika myndigheter med olika tillsynsområden och olika förutsättningar bl.a. utifrån sina övriga uppdrag men också tilldelade resurser. Det finns samtidigt en viss förväntan hos verksamhetsutövare att arbetet ska bedrivas på likartat sätt och att tillsyn och ingripanden ska ske på samma sätt oberoende av tillsynsmyndighet. En sådan långtgående likriktning är emellertid inte möjlig. Varje tillsynsmyndighet är en egen myndighet med eget mandat att besluta i rättsliga frågor.

Metodstödet som finns för tillsyn och samråd är beslutat av samordningsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna har getts möjlighet att ge synpunkter på metodstöden men de är inte framtagna i samverkan. Svenska kraftnät arbetar i huvudsak utifrån verkets egna framtagna instruktioner som är anpassade till Svenska kraftnäts tolkningar av gällande rätt och syn på tillsynsuppdraget. I vissa delar har samordningsmyndigheternas metodstöd använts.

Ett område där det finns ett behov av ökad samordning är ett gemensamt informationssystem för registerkontrollhantering som möjliggör digital överföring av uppgifter mellan tillsynsmyndigheter och Säkerhetspolisen. Flera tillsynsmyndigheter har ett sådant behov men det finns inget sådant system tillgängligt på marknaden. Den stora mängd handlingar som överförs med papper kopplat till registerkontrollhanteringen är inte effektiv och säker.

6.6 Lagstiftningen behöver i delar ses över

Det har skett flera stora förändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen under de senaste åren, framförallt de som trädde i kraft den 1 april 2019 och den 1 december 2021. Det pågår också offentliga utredningar som kommer innebära förändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen och därtill kommer NATO-medlemskapets konsekvenser.

En förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv och rättstillämpningen enhetlig bland tillsynsmyndigheterna är att lagstiftningen är så tydlig som möjligt. Behovet finns för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Det finns idag flera fall där det inte råder enighet mellan tillsynsmyndigheter och samordningsmyndigheter om tolkningen av lagstiftningen och där det finns problem med tillämpningen av lagstiftningen.

Det finns ett par områden där Svenska kraftnät redan nu ser behov av justeringar:

- > Det finns inget tydligt formulerat krav i lag och förordning om att verksamhetsutövare ska arbeta systematiskt med säkerhetsskydd samt ett tillhörande mandat för tillsynsmyndigheter eller samordningsmyndigheter att föreskriva om vad det innebär. Detta är som beskrivits ovan ofta den grundläggande anledningen till att en verksamhetsutövares säkerhetsskydd brister och det är därför otillfredsställande att inte kunna adressera sådana brister i en tillsyn.
- > Det råder delade meningar mellan tillsynsmyndigheterna om säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och huruvida det krav som finns innebär att verksamhetsutövarens högsta ledning ska ha personalansvar för säkerhetsskyddschefen eller inte.
- > När nya krav i säkerhetsskyddslagstiftningen har införts de senaste åren exempelvis samråd så har de flera gånger gällt från och med att lagstiftningen träder ikraft och med kort ikraftträdande. Givet att övergångsbestämmelser många gånger har saknats och att det tar tid att ställa om så hamnar både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare i en situation där säkerhetsskyddslagstiftningen under perioder inte kan följas. Det bör undvikas genom längre ikraftträdande eller övergångsbestämmelser som visar när en verksamhetsutövare ska efterleva den nya lagstiftningen.
- > Förändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen har också införts för att komma tillrätta med vissa brister i säkerhetsskyddet men som inte gäller retroaktivt. Detta medför att uppstådda brister kvarstår för pågående förfaranden trots förbättrad lagstiftning. Det kan t.ex. gälla krav på informationssystem eller exponering av säkerhetskänslig verksamhet. Inom personalsäkerhetsområdet gavs en omställningsperiod fram till och med utgången av 2024 för beslut om placering i säkerhetsklass. Modellen med övergångsbestämmelser bör övervägas oftare för att ge ökad tydlighet.
- > Det finns en möjlighet att en motpart i förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal eller en aktie- eller andelsägare bedöms som olämplig i ett specifikt förfarande. Det kan i sig leda till exempelvis ett förbud enligt 4 kap. 11 § säkerhetsskyddslagen. Frågan är dock hur tillsynsmyndigheten bör agera om motparten redan deltar i andra pågående förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal eller redan äger aktier eller andelar i annan säkerhetskänslig verksamhet.

- > Regeringen har flera gånger beslutat om nya övergångsbestämmelser som rör 3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen. Inom elförsörjningen, såsom inom de flesta försörjningssektorerna, tecknas långa affärsavtal som kräver stora investeringar där både verksamhetsutövaren och leverantörerna verkar inom internationella koncerner. I den omställning som pågår inom elförsörjningen i Sverige, EU och globalt finns en hög efterfrågan på vissa tjänster, kompetenser och materiel. I vissa fall är antalet leverantörer begränsat, och finns inte i Sverige. Flera viktiga leverantörer för den gröna omställningen finns i länder där Sverige ännu saknar avtal om internationella åtaganden om säkerhetsskydd. För att kunna arbeta systematiskt och långsiktigt med leverantörer där det krävs säkerhetsskydd behöver verksamhetsutövare framförhållning. En verksamhetsutövare som idag ingår affärsavtal med utländska leverantörer där det behövs ställas krav på säkerhetsskydd kan inte bedöma om dessa avtal kan kvarstå efter de ikraftträdandedatum som gäller för bestämmelsen. Att ikraftträdandedatumet också förändrats flertalet gånger har inte underlättat situationen. Det är också oklart hur en verksamhetsutövare idag ska kunna utesluta vissa leverantörer på grund av bestämmelsen utan att bryta mot upphandlingsrättsliga principer. Tillämpning av bestämmelsen försvåras av att syftet med införandet aldrig har tydliggjorts och förklarats i vare sig förarbeten eller vägledningar. Svenska kraftnät önskar framhålla att begränsningen avseende tillgången till leverantörer kan leda till konsekvenser som innebär risker för ett leverans- och driftssäkert kraftsystem men också den gröna omställningen och förutsättningarna att uppfylla krav i EU-lagstiftning. Här önskar Svenska kraftnät att bestämmelsens lämplighet utvärderas och att regeringen tar ställning till hur behovet av säkerhetsskydd och reglering kan tillgodoses mot bakgrund av att det med många nyckelländer saknas avtal och att det tar tid att teckna avtal.
- > Det bör införas en skyldighet för verksamhetsutövare och aktie- eller andelsägare att på begäran av tillsynsmyndigheten lämna den information som behövs för ett samråd, med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga mot den skyldigheten (jfr uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen för den som står under tillsyn och tillsynsmyndighetens möjlighet till föreläggande mot den skyldigheten enligt 6 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Idag handläggs dessa ärenden utifrån vad Säkerhetspolisen föreskrivit om vad som ska bifogas en anmälan om samråd (jfr 7 kap. 12–14 §§ Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1)) och 23 § förvaltningslagen (2017:900). När en aktieägare anmäler samråd av en överlåtelse av aktier i ett bolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan tillsynsmyndigheten exempelvis behöva begära in uppgifter från verksamhetsutövaren. Möjligheterna till

föreläggande enligt 4 kap. 9 § andra stycket och 15 § andra stycket säkerhetsskyddslagen tar i första hand sikte på åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen, inte uppgiftsskyldighet.

- > Bestämmelserna om undantag för säkerhetsprövning vid samarbete eller samverkan (7 kap. 3 § PMFS 2022:1) och säkerhetsskyddsöverenskommelse (7 kap. 11 § PMFS 2022:1) bör lyftas till lag och förordning.

6.7 Möjlighet att ingripa har gjort skillnad men rättspraxis tar tid

Det är Svenska kraftnäts uppfattning att säkerhetsskyddet fått en högre prioritet för verksamhetsutövare sedan införandet av sanktionsavgifter. Det finns också rättsfrågor där samordnings- och tillsynsmyndigheterna inte alltid är överens om hur lagen ska tolkas varför området har behov av vägledning i form av praxis. Tillsynsmyndigheterna ser exempelvis olika på kravet gällande säkerhetsskyddschefens placering och frågan om flera tillsynsmyndigheter.

Svenska kraftnäts bedömning är att överklaganden av beslut om sanktionsavgift ofta leder till bedömningar av bevisböda och bevisning. En förklaring kan vara att både ombud och domstol lutar sig mot rättspraxis från andra sakområden än säkerhetsskyddsområdet avseende processrättsliga bedömningar. Det är dock inte möjligt för en tillsynsmyndighet att t.ex. inkomma med bevisning om att en sårbarhet har uppstått. Säkerhetsskyddsområdet är inte heller uppbyggt på ett sådant sätt. Säkerhetsskydd är ett förebyggande arbete där följder sällan kan påvisas. Bedömningarna och bevisfrågorna är i många fall också svåra utifrån de kriterier som anges i 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen. I propositionen utgick regeringen från att det är ovanligt att sanktionsavgiftsbeslut överklagas.⁵ Såsom det har visat sig har emellertid sanktionsavgiftsbesluten överklagas som huvudregel just eftersom det finns lite rättspraxis på området och verksamhetsutövarna utmanar bedömningarna i besluten. I många fall har sanktionsavgifterna också reducerats efter överklagande vilket ökar incitamenten att överklaga.

⁵ Prop. 2020/21:194, s. 91.

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet, med uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverförings-system. Det omfattar ledningar för 400 kV och 220 kV med stationer och utlandsförbindelser. Svenska kraftnät utvecklar transmissionsnätet och elmarknaden för att möta samhällets behov av en säker, hållbar och ekonomisk elförsörjning. Därmed har Svenska kraftnät också en viktig roll i klimatomställningen.

SVENSKA KRAFTNÄT
Box 1200
172 24 Sundbyberg
Sturegatan 1

Tel: 010-475 80 00
Fax: 010-475 89 50
www.svk.se

