

Energimyndighetens tillsynsarbete enligt säkerhetsskyddslagstiftningen

Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2024/00356)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Om uppdraget	4
Bakgrund.....	5
Uppdragets genomförande	5
Redovisning	5
Tillsynsärenden och tillsynsaktiviteter.....	6
Förelägganden	6
Handräckning	6
Sanktionsavgifter	6
Samrådsförfaranden	6
Vägledning och föreskrifter.....	7
Identifierade problem och förslag på åtgärder.....	8

Sammanfattning

Genom regeringsuppdraget *Uppdrag att redovisa hur arbetet med tillsyn inom säkerhetsskyddsområdet har bedrivits* har Energimyndigheten granskat och sammanställt hur arbetet fungerat under perioden 1 januari 2021–31 december 2023. För att beskriva handläggningen har stickprov av ärenden under den aktuella perioden granskats. Det har även genomförts en genomgång av interna dokument och avstämning med berörda handläggare.

Under den aktuella perioden har Energimyndigheten inlett 24 tillsynsärenden och 272 tillsynsaktiviteter. Myndigheten har utfärdat ett föreläggande som inte förenats med vite. Det har genomförts ett samråd och ett påbörjat samrådsförfarande som avslutades utan att gå vidare med samrådsförfarandet. Myndigheten har inte utfärdat några sanktionsavgifter eller beslutat om handräckning i några ärenden.

Energimyndigheten har prioriterat vägledning i stor utsträckning inom samtliga områden för att höja förmågan inom branschen. De vägledande insatserna myndigheten vidtagit är: *bransch – och diskussionsfora, framtagandet av handböcker, individuell vägledning samt meddelat föreskrifter*.

De utmaningar och problem som myndigheten har identifierat under den aktuella perioden är: *införandet av ett nytt tillsynsområde, vägledning från samordningsmyndigheterna, kompetensförsörjning och uppdelning av tillsynsområden mellan Energimyndigheten och Länsstyrelserna*.

Gällande förslag på åtgärder identifieras ett behov av att säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) bör revideras. Den föreslagna revideringen avser tillägg på Energimyndighetens tillsynsområde.

Om uppdraget

Den 15 februari 2024 gav regeringen Statens energimyndighet¹, och resterande tillsynsmyndigheter, uppdrag att redovisa hur den egna myndighetens tillsynsarbete enligt säkerhetsskyddslagstiftningen har bedrivits och fungerat under perioden 1 januari 2021–31 december 2023.

Uppdraget ska innehålla redovisning om:

- Antal inledda tillsynsärenden eller tillsynsaktiviteter, med en översiktlig beskrivning av hur dessa handläggs.
- Antal utfärdade förelägganden och om dessa förenats med vite samt i förekommande fall uppgift om att beslutet därefter prövats i domstol och om beslutet då fastställts, ändrats eller undanröjts (6 kap. 4 och 6 §§ säkerhetsskyddslagen [2018:585]).
- Antal beslut om handräckning inklusive uppgift om vilken åtgärd som handräckningen avsett (6 kap. 5 §).
- Antal beslut om sanktionsavgift inklusive uppgift om vilken bestämmelse som överträdelsen avsett samt i förekommande fall uppgift om att beslutet därefter prövats i domstol och om beslutet då fastställts, ändrats eller undanröjts (7 kap. 1 och 2 §§).
- Antal inledda samrådsförfaranden, med en översiktlig beskrivning av hur dessa handläggs, hur lång handläggningstiden varit från att samrådet inleddes tills att det avslutades, antal utfärdade förelägganden (4 kap. 9, 12, 15 och 19 §§), och antal meddelade förbud (4 kap. 11, 17 och 18 §§).
- Vilka insatser myndigheten har vidtagit när det gäller att ge vägledning inom sitt tillsynsområde enligt 8 kap. 12 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och i vilken utsträckning myndigheten har meddelat föreskrifter med stöd av bemyndiganden i säkerhetsskyddsförordningen.
- Redogöra för vilka eventuella problem som identifierats i tillsynsarbetet och vid behov lämna förslag på åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024 skriftligen till Regeringskansliet (Justitiedepartementet, med kopia till Klimat- och näringslivsdepartementet).

¹ Benämns härnäst som Energimyndigheten.

Bakgrund

Regeringen konstaterar i uppdragsbeskrivningen att det säkerhetspolitiska läget både globalt och i Sveriges närhet har försämrats de senaste åren och att det präglas av instabilitet. Sedan flera år tillbaka finns en breddad och förhöjd hotbild mot Sverige och svenska intressen. Det förändrade säkerhetsläget i omvärlden har ökat behovet av säkerhetsskydd ytterligare.

Vidare påtalas att tillsynsmyndigheternas befogenheter har förstärkts genom de lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2021 respektive den 1 december 2021. Säkerhetsskyddslagstiftningen ställer således höga krav på verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och hanterar skyddsvärd information. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att den nu gällande tillsynsstrukturen varit i kraft i några år ser regeringen behov av att inhämta information om hur tillsynsarbetet har bedrivits och få del av myndigheternas erfarenheter om hur arbetet har fungerat.

Uppdragets genomförande

För att besvara de efterfrågade uppgifterna har stickprov av ärenden under den aktuella perioden granskats. Det har delats upp i två kategorier: *tillsynsärenden* och *tillsynsaktiviteter*. Tillsynsärendenas karaktär varierar mer i jämförelse med andra tillsynsaktiviteter till följd av ärendenas komplexitet och andra faktorer. Därför har ett större stickprov på 50 procent tagits i tillsynsärendena för att säkerställa variationen och representativiteten. I övriga tillsynsaktiviteter har ett stickprov på 20 procent tagits i respektive ärendekategori: anmälnings- och avanmälningsärenden, registerkontroller, beslut om placering i säkerhetsklass och samråd. Utöver stickproven har det genomförts en genomgång av myndighetens interna dokument och avstämning med berörda handläggare.

Definitioner

I föreliggande promemoria definieras *tillsynsärenden* som ärenden där Energimyndigheten granskar och kontrollerar att verksamhetsutövare lever upp till säkerhetsskyddslagen, säkerhetsskyddsförordningen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Det innefattar både tillsynsärenden inom ramen för tillsynsplaneringen och händelsestyrd ad hoc-tillsyn.

Tillsynsaktiviteter omfattar den löpande ärendehantering inom ramen för tillsynsarbetet. Det rör rutinmässiga ärenden såsom registerkontroller och anmälningsärenden.

Redovisning

I följande avsnitt redovisas de uppgifter som efterfrågats om tillsynsärenden och tillsynsaktiviteter, förelägganden, handräckning, sanktionsavgift, samrådsförfaranden, vägledning samt identifierade problem och förslag på åtgärder.

Tillsynsärenden och tillsynsaktiviteter

Energimyndigheten har under den aktuella perioden inlett 24 tillsynsärenden. Tillsynsärendena innefattar såväl ordinarie tillsyn som händelsestyrd ad hoc-tillsyn.

Tillsynsärendena inleds av myndigheten antingen som en del av den planerade tillsynen eller till följd av en incident eller inkommen information. Inhämtning av information kan ske från verksamhetsutövaren, andra myndigheter eller öppna källor. Informationen sammanställs och granskas. Vid behov av komplettering från verksamhetsutövare kommuniceras detta i brev, ofta även i kombination med vägledning i annan kommunikationskanal. Kommunikation i ärendena sker på lämpligt sätt utifrån de uppgifter som hanteras. Det kan röra sig om telefonsamtal, brev, kryptolösningar och fysiska möten. Beroende på den sammanställda informationen avslutas ärendet med lämplig åtgärd.

Handläggningstiden har varierat mellan tillsynsärendena under den aktuella perioden. Det beror dels på en variation i verksamhetsutövarnas unika behov och dels dess mognadsnivå inom säkerhetsskydd. En ytterligare faktor som har påverkat handläggningstiden är myndighetens interna förutsättningar. Energimyndigheten har genomgått en utvecklingsresa i hantering och handläggning av tillsyn av säkerhetsskydd. Interna processer och rutiner har anpassats och förbättrats över tid. Detta beskrivs mer ingående i avsnittet *Identifierade problem och förslag på åtgärder*. En central del i tillsynsärendena har varit att vägleda verksamhetsutövarna att navigera i lagstiftningen och att höja dess förmåga.

Myndigheten har påbörjat 272 tillsynsaktiviteter. Dessa ärenden har inte samma komplexitet och variation som regelrätta tillsynsärenden då de är av mer rutinmässig karaktär, vilket medför att handläggningen och handläggningstiderna varierar i en mindre utsträckning. Ärendet inleds när uppgifter inkommer till myndigheten och granskas därefter. Vid behov av komplettering kommuniceras detta till verksamhetsutövaren via lämplig kanal, såsom brev, telefonsamtal eller fysiska möten. Efter en sammanställd bedömning av underlaget avslutas ärendet.

Förelägganden

Under den aktuella perioden har Energimyndigheten utfärdat ett föreläggande. Det förenades inte med vite och har inte prövats i domstol.

Handräckning

Energimyndigheten har inte beslutat om handräckning i några ärenden.

Sanktionsavgifter

Energimyndigheten har inte beslutat om sanktionsavgift i några ärenden.

Samrådsförfaranden

Energimyndigheten har genomfört ett samrådsförförande. Handläggningstiden för samrådsärendet var tre månader och en dag. Myndigheten har även hanterat

ytterligare ett samrådsärende som efter utredning avslutades utan att gå vidare med samrådsförfarandet. Handläggningstiden i det ärendet var 28 dagar. Slutligen har Energimyndigheten ett pågående ärende som inleddes under 2023 som är under handläggning där samråd kan komma att bli aktuellt.

Energimyndigheten har inte utfärdat några förelägganden eller meddelat några förbud i samband med samrådsförfaranden.

Vid inledningen av ett samråd ska verksamhetsutövaren skicka in begäran om samråd till Energimyndigheten. Därefter granskas begäran och beredning påbörjas. Myndigheten kommunicerar med verksamhetsutövaren i lämplig kanal beroende på informationens karaktär - exempelvis telefonsamtal, brev, fysiska möten eller kryptolösningar. Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Baserat på den sammanställda informationen fattas ett beslut som sedan kommuniceras till verksamhetsutövaren. Vissa verksamhetsutövare har flera tillsynsmyndigheter, i dessa fall förs dialog med den/de andra tillsynsmyndigheterna under ärendets gång.

Vägledning och föreskrifter

I följande avsnitt beskrivs de insatser myndigheten vidtagit när det gäller vägledning och i vilken utsträckning myndigheten meddelat föreskrifter med stöd av bemyndiganden i säkerhetsskyddsförordningen.

Energimyndigheten har prioriterat vägledning i stor utsträckning inom samtliga områden för att höja förmågan inom branschen. Vägledningsinsatserna enligt 8 kap. 12 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) kan delas in i följande kategorier och beskrivs utförligt nedan:

- *Bransch – och diskussionsfora.*
- *Handböcker.*
- *Individuell vägledning.*
- *Meddelat föreskrifter.*

Bransch - och diskussionsfora

Under 2022–2023 genomförde Energimyndigheten en utbildningsinsats i form av en mötesserie av bransch- och diskussionsfora. Den innefattade tre möten som syftade att ge vägledning och stöd till verksamhetsutövare i arbetet att identifiera skyddsvärden och ett möte om personalsäkerhet.

Mötena arrangerades tillsammans med branschorganisationerna Energiföretagen Sverige AB, Drivkraft Sverige och Energigas Sverige. Målgruppen för mötena var inte enbart begränsad till verksamhetsutövare som anmält säkerhetskänslig verksamhet till Energimyndigheten, utan inbjudan gick ut brett till ett antal företag inom branschen.

Handböcker

Energimyndigheten har tagit fram följande vägledning:

- *Vägledning i säkerhetsskydd - Säkerhetskänslig verksamhet i olje- och drivmedelsförsörjningen och Vägledning i säkerhetsskydd - Säkerhetskänslig verksamhet i fjärrvärmeförsörjningen.* Dessa två vägledningarna syftar till att hjälpa aktörer att identifiera om dess verksamhet är säkerhetskänslig. I vägledningarna finns ett antal faktorer som indikerar om säkerhetskänslig verksamhet kan förekomma och fungerar som ett komplement till Säkerhetspolisens vägledning.
- *Vägledning om placering av befattning i säkerhetsklass.* Vägledningen syftar till att ge stöd till verksamhetsutövare i processen kring beslut om placering i säkerhetsklass. Den innehåller information om processen, befattningsanalys och säkerhetsskyddsavtal.

Individuell vägledning

Energimyndigheten vägleder kontinuerligt enskilda verksamhetsutövare individuellt - både i tillsynsärenden, tillsynsaktiviteter och utanför ordinarie tillsyn. Vägledningen kan ske genom telefonsamtal, platsbesök, möten på myndigheten eller hos verksamhetsutövarna. Omfattningen av vägledningen varierar mellan verksamhetsutövare och ärenden. Det beror framför allt på variationen i mognadsnivå inom säkerhetsskydd, men även andra yttre faktorer.

Som nämnts ovan har myndighetens tillsynsärenden genomsyrats av vägledning i en stor utsträckning. Under tillsynsärendenas gång har det därför riktats insatser mot den enskilda verksamhetsutövaren i syfte att höja dess förmåga i säkerhetsskyddsarbetet. Exempelvis har komplettering i många fall kombinerats med enskild vägledning.

Meddelat föreskrifter

Myndigheten har meddelat föreskrifter om säkerhetsskydd (STEMFS 2023:2) som trädde i kraft den 4 augusti 2023. Föreskrifterna omfattar: anmälan om säkerhetskänslig verksamhet, anmälan om säkerhetsskyddschef, placering i säkerhetsklass, registerkontroll, anmälan om säkerhetsskyddsavtal, samråd, signalskydd och undertecknande av behörig företrädare.

Identifierade problem och förslag på åtgärder

I följande avsnitt beskrivs de övergripande problem och utmaningar som Energimyndigheten har identifierat i tillsynsarbetet. Därefter presenteras förslag på författningsändringar som Energimyndigheten har identifierat för en mer effektiv tillsyn.

Identifierade problem i tillsynsarbetet

Tillsyn av säkerhetsskydd är ett nytt arbetsområde för Energimyndigheten. De utmaningar och problemen som myndigheten har identifierat under den aktuella perioden sammanfattas och beskrivs nedan:

- *Införandet av ett nytt tillsynsområde.*
- *Vägledning från samordningsmyndigheterna.*
- *Uppdelning av tillsynsområden mellan Energimyndigheten och Länsstyrelserna.*
- *Kompetensförsörjning.*

Införandet av ett nytt tillsynsområde

En övergripande utmaning som Energimyndigheten har identifierat är införandet av ett nytt arbetsområde på myndigheten – tillsyn av säkerhetsskydd. Uppstart av nya områden kan utmana organisationer, vilket blev tydligt vid introduceringen av det komplexa området som tillsyn av säkerhetsskydd innefattar. Myndigheten har tagit fram en organisatorisk struktur, processer och rutiner för att kunna bedriva tillsynen. Givet de krav säkerhetsskydd ställer har det även funnits utmaningar med att ta fram olika stöd, system och verktyg som krävs för att utföra tillsynen.

Vägledning från samordningsmyndigheterna

Vid den uppdaterade säkerhetsskyddslagens ikraftträdande fanns det begränsad vägledning och stöd från samordningsmyndigheterna. Myndigheten fick därför till stor del själv ta fram arbetsformerna och tolkningen av uppdraget. I dag har samordningen och vägledningen utvecklats avsevärt i en positiv riktning, vilket välkomnas av Energimyndigheten.

Uppdelning av tillsynsområden mellan Energimyndigheten och Länsstyrelserna

Den rådande säkerhetsskyddslagstiftningen innebär en uppdelning av energiområden mellan Energimyndigheten och Länsstyrelserna.

Energimyndigheten har tillsynsansvar för enskilda verksamhetsutövare inom områdena fjärrvärme-, naturgas, olje- och drivmedelsförsörjning. Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för de energiområden som inte anges i lagen. Uppdelningen innebär en otydlighet och ökar den administrativa bördan för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter. Exempelvis faller fjärrvärme under Energimyndighetens tillsynsområde och fjärrkyla under Länsstyrelsernas, trots att de i många fall produceras av samma verksamhetsutövare och i samma anläggning.

Kompetensförsörjning

Slutligen identifieras kompetensförsörjning som en utmaning. Det finns en stor efterfrågan av kunskap och kompetens, både inom myndigheter och bland privata aktörer. Säkerhetsskydd är ett område som är under tillväxt, vilket påverkar möjligheten att rekrytera personal med den efterfrågade kompetensen. Myndigheten har därför avsatt mycket tid och resurser för upplärning och utbildningsinsatser.

Förslag på åtgärder

Följande stycke presenterar författningsändringar Energimyndigheten anser vara önskvärda för en mer effektiv tillsyn.

Författningsändringar

Energimyndigheten har identifierat ett behov av att säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) bör revideras. Den föreslagna revideringen avser tillägg inom Energimyndighetens tillsynsområde.

Som diskuteras ovan finns det vissa otydligheter med uppdelningen i den nuvarande lagstiftningen. Energimyndigheten besitter expertis inom energiområdet samt är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn energiförsörjning. Myndigheten har således bransch- och säkerhetskunskap för ändamålsenlig tillsyn av säkerhetsskyddet inom samtliga energislag. Energimyndigheten föreslår därför att Säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) 8 kap 1 § uppdateras genom att Energimyndigheten utses som ansvarig tillsynsmyndighet över alla energislag, förutom de som träffas av Svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten. En sådan revidering skulle innebära tydlighet för verksamhetsutövare samt förbättra Energimyndighetens helhetsbild över energisektorn.

Frågan är synnerligen viktig i ljuset av energisystemets omställning. I takt med omställningen till förnyelsebara energikällor kommer antalet energislag att öka, och därmed verksamheter och infrastrukturer som i vissa fall sannolikt kommer att klassas som säkerhetskänsliga. För att säkerställa energiförsörjningen i framtidens energisystem gäller det att inkorporera säkerhetsskydd i ett tidigt skede.

Energimyndigheten bedömer att den föreslagna revideringen skulle innebära en förflyttning av anmälda verksamhetsutövare till Energimyndigheten och därmed en omfördelning av resurser till myndigheten. Det kommer exempelvis med stor sannolikhet innebära ett ökat personalbehov.