

Stöd i tolkning av Styrels prioritetsklasser



RAMBOLL

Bright ideas.
Sustainable change.

Förord

Hösten 2022 var risken för bortkoppling av elanvändare på grund av akut eleffektbrist mer reell i Sverige än på länge. Det skapade ökat fokus på samhällets sårbarhet och de krishanteringsmekanismer som finns tillgängliga. För oss som arbetade med planeringsverktyget Styrel vid den tidpunkten var det något som knappast gick obemärkt förbi. Oron inom näringsliv, myndigheter och allmänheten var påtaglig.

Vem var prioriterad och varför? Hur kommer min verksamhet med på listan? Och vad innebär det? Frågorna som mottogs av handläggare som arbetade med Styrel under hösten och vintern var många. Någonstans där emellan växte en osäkerhet fram på sina håll vad Styrel är, vad det inte är och när det kan vara till en hjälp.

Låt oss därför gå tillbaka till grunderna för Styrel för att skapa ökad trygghet och kunskap om vad Styrel kan användas till och i vilka situationer krishanteringsmekanismen kan göra nytta. Både i planeringsarbetet och vid akuta kriser. Genom att förstå Styrels förutsättningar, grundtankar och begränsningar är det lättare att använda krishanteringsmekanismen som ett stöd för att minska negativa konsekvenser om samhället drabbas av eleffektbrist och samtidigt minska svårigheter och osäkerheter under det förberedande planeringsarbetet. Stödet består av tre delar, utformade för att ge en ökad trygghet i Styrelarbetet.

Samtidigt som vi är medvetna om att det finns flera och stora utvecklingsbehov inom samhällets krishanteringsförmåga vid störningar i elförsörjningen, inklusive Styrels utformning, så är ökad kunskap om befintlig krishantering och hur den kan användas effektivt ett steg i rätt riktning. Vi tror och hoppas att det här stödet kan minska osäkerhet och skapa en ökad trygghet för i första hand kommunala handläggare i tolkning av Styrels prioritetsskisser. Stödet ska ses som en hjälp till självhjälp i det fortsatta arbetet.

Alexander Öjelid, Ramboll

Cecilia Selin, Länsstyrelsen Skåne

Kalle Sjöblom, Energimyndigheten

Mikael Toll, Ramboll

Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1	Om uppdraget	2
1.2	Vikten av balans mellan ett styrande och vägledande stöd	2
2.	Styrel och dess grundtanke	4
2.1	Styrel är inte en garanti för avbrottsfria elleveranser	4
2.2	Styrel bygger på att en prioritering görs för att mildra de värsta samhällskonsekvenserna	5
2.3	Planera utifrån de lokala förutsättningarna och mervärden	7
3.	Praktiska råd inför och under arbetet med Styrel	8
4.	Exempel på hur principerna kan tolkas och innebörd för konkret prioritering	9
4.1	Prioritetsklass 1	9
4.2	Prioritetsklass 2	9
4.3	Prioritetsklass 3	10
4.4	Prioritetsklass 4	10
4.5	Prioritetsklasser 5	11
4.6	Prioriteringsklass 6	11
4.7	Prioriteringsklass 7	11
4.8	Prioriteringsklass 8	12
5.	Övriga utvecklingsbehov	13
	Utvecklad planering för prioritering vid eleffektbrist inför och under höjd beredskap	13
	Skapa bättre förutsättningar för planerande aktörer	13
	Översyn av prioritetsklasserna	13
	Effektiv och säker informationsdelning	13

1. Inledning

1.1 Om uppdraget

Sveriges elsystem, och i förlängningen det svenska samhället, kan drabbas av flera olika typer av störningar och avbrott. En typ av störning är elleffektbrist, när den momentana tillförseln av el inte motsvarar efterfrågan hos samtliga elanvändare inom ett geografiskt område. Vid risk för elleffektbrist finns flera olika åtgärder för att förhindra och minimera negativa effekter. En del av samhällets krishantering är att koppla bort en del av elanvändningen för att bevara elsystemets övergripande funktionalitet. För att minska negativa effekter vid bortkoppling finns ett planeringsverktyg som möjliggör viss prioritering inför och under en sådan bortkoppling: Styrel. Energimyndigheten har ett övergripande ansvar för att planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare genomförs.¹

Inom ramen för processen att planera för prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid elleffektbrist (Styrel) har aktörer som deltar i planeringsarbetet efterlyst ökat stöd och vägledning kring tolkning av de olika prioritetsklasser som finns inom Styrel. Med anledning av detta har Energimyndigheten givit Ramboll i uppdrag att ta fram ett kompletterande stöd i tolkning av Styrels prioritetsklasser. Den primära målgruppen för detta stöd är kommunala handläggare med mindre erfarenhet av Styrel. Sekundär målgrupp är övriga handläggare som arbetar med Styrel vid kommuner, länsstyrelser, regioner och centrala myndigheter.

Informationsinsamling har inkluderat genomgång av skriftliga underlagsmaterial om Styrels planeringsprocess, tidigare framtagna kunskapsstöd och vägledningar samt intervjuer med tioalet representanter från centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och räddningstjänstförbund. Intervjuerna genomfördes andra halvan av maj 2023. Efter analys och sammanställning av rapporten skickades en remissversion i juni 2023 för kommentarer och synpunkter till drygt 20 personer med stor respektive begränsad erfarenhet av Styrel. Personerna är verksamma inom små och stora kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter med geografisk spridning över Sverige. De svarade i huvudsak utifrån egna personliga erfarenheter och synpunkter. Till mitten av september hade 16 svar inkommit. Kommentarer och synpunkter från dessa har arbetats in i slutrapporten.

Underlaget har arbetats fram av Mikael Toll och Alexander Öjelid, Ramboll. Detta tolkningsstöd innehåller inte känslig information utan kan och bör spridas brett för att skapa mervärde. Däremot kan resultatet av en konkret prioritering innehålla skyddsvärd information, beroende på vilka bedömningar som görs.

Vid genomförda intervjuer och inkomna remissvar har flera aktörer påtalat önskemål och lämnat förslag på nya prioritetsklasser, modifierad struktur för prioritetsklasserna samt andra utvecklingsbehov kopplade till Styrels planeringsprocess. Ramarna för det här uppdraget är dock begränsade till att ta fram ett kompletterande tolkningsstöd av dagens prioritetsklasser inom befintlig utformning av Styrel. Styrel har flera utvecklingsbehov för att underlätta arbetet med prioritering samt skapa en effektivare och mer ändamålsenlig planeringsprocess anpassad till dagens omvärldsläge. Även om kommande utvecklingsbehov inte ingår i uppdraget listas några av dessa påtalade behov från intervjuerna och remissvaren i kapitel 5, för att underlätta ett framtida fortsatt utvecklingsarbete.

1.2 Vikten av balans mellan ett styrande och vägledande stöd

Grunder för en prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid elleffektbrist bör vara samma för alla planerande aktörer, i syfte att bedömningen ska vara så likvärdig som möjligt. Detta innebär dock inte

¹ SFS 2011:931, *Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare*, Näringsdepartementet

nödvändigtvis att resultatet av prioriteringen blir densamma för alla aktörer, då lokala förutsättningar varierar.

Kommuners interna och geografiska förutsättningar samt vilka verksamheter som bedrivs inom kommunens område varierar. Det kan även variera i den enskilda kommunen över tid. Verksamheter som tillkommer eller upphör under planeringens gång är idag en realitet för flera kommuner. Vidare kan även bedömningen av vilka verksamheter som bedöms vara samhällsviktiga ändras i takt med samhällsutvecklingen och beroende på scenario. Det behöver därför finnas en viss flexibilitet och handlingsutrymme att göra justeringar i takt med att ny kunskap inhämtas och omvärlden/samhället förändras.

Vid våra intervjuer har det framförts önskemål om mer styrning gällande vilka objekt som ska ingå i Styrel-planeringen samt vilka prioritetsskisser de ska tillhöra. I enstaka fall har det även lyfts önskemål om att både specifika objekt och tillhörighet i olika prioritetsskisser ska vara helt styrta utifrån en central lista. Under arbetets gång har vi stött på flera olika exempellistor, nya som gamla och med flera olika objekt och prioriteringar som försökt svara på detta behov.

Arbete med att identifiera samhällsviktig verksamhet görs idag även i andra sammanhang som exempelvis i Risk- och sårbarhetsanalyser, vilket utgör en bra grund för arbetet med Styrel. I arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet har MSB tagit fram stöd.² I takt med en ökad motståndskraft i det civila försvaret bedöms medvetenheten om vad som är samhällsviktigt att öka, och urvalet av vilka av dessa elberoende samhällsviktiga verksamheter som ska prioriteras i Styrel att underlättas.

Vår uppfattning är att det är utmanande, och inte heller förenligt med grundtanken för Styrel, att ta fram en helt styrande exempellista som passar alla och över tid.³ Ett stöd behöver balansera mellan att vara styrande och vägledande för att möjliggöra handlingsutrymme på lokal nivå. Samtidigt är vi medvetna om att denna möjlighet också ger utrymme för svåra tolkningar och osäkerhet. Önskemål att få centralt framtagna och styrande listor för prioritering kan vara ett uttryck för en rimlig osäkerhet, och viljan att få mer stöd för att undvika att göra fel i det lokala prioriteringsarbetet. Syftet med detta stöd är att skapa en ökad trygghet för handläggare genom att skapa förståelse för Styrel som planeringsverktyg vid manuell förbrukningsfrånskoppling. Ett lokalt och situationsanpassat krishanteringsarbete skapar förutsättningar att mildra negativa konsekvenser mer än alternativet om inget lokalt handlingsutrymme finns.

² se MSBs vägledningar *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod samt lista*.

³ Se tex Energimyndigheten, 2007, *Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2004-2007* (ER 2007:38); Energimyndigheten, 2010, *Styrel: prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2008-2009* (ER 2010:15) och Energimyndigheten, 2012, *Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2004-2011* (ER 2012:04)

2. Styrel och dess grundtanke

2.1 Styrel är inte en garanti för avbrottsfria elleveranser

Styrel, Styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer, är ett planeringssystem för att öka den lokala handlingsfriheten att minska samhällskonsekvenserna vid behov av manuell förbrukningsfrånkoppling vid elleffektbrist. Styrels planeringsprocess regleras i Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare och Energimyndighetens föreskrifter (STEMFS 2013:4) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Styrels planeringssystem garanterar ingen elanvändare fullständig avbrottsfria leveranser utan är just ett krishanteringssystem som ska mildra de negativa konsekvenserna på samhällsnivå jämfört med ett system som tar mindre hänsyn till konsekvenser för samhället vid bortkoppling.

Styrel är själva planeringsprocessen som ger förutsättningar till en mer genomtänkt bortkoppling om möjlighet ges. Planeringen görs i förväg gemensamt av myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner samt elnätsföretag. Slutlig mottagare av planeringsdokument är olika elnätsföretag som använder det som ett underlag för att ta fram frånkopplingsplaner om Svenska kraftnät beordrar dem att genomföra bortkoppling av elanvändare.

Styrels första planeringsomgång genomfördes 2011. Innan dess fanns enbart ett system som innebar att samtliga elanvändare inom ett geografiskt område skulle kopplas bort vid elleffektbrist. I valet mellan att kunna prioritera vissa elanvändare med viktiga samhällsfunktioner utifrån lokala behov och kunskap om konsekvenser eller enbart rotera frånkoppling mellan större geografiska områden med begränsad hänsyn till negativa effekter för samhället är prioritering en mindre negativ lösning.

Inom Styrel prioriteras elanvändare utifrån olika prioritetsklasser. Elanvändare ska bedömas utifrån hur väl de passar in i någon av dessa prioritetsklasser, som baseras på samhällets skyddsvärden.

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

Enligt regeringens förordning ska *Anläggningar som är avgörande för elförsörjningens funktion [...] inte ingå i underlaget*.⁴ Innebörden av detta är att anläggningar viktiga för elsystemets funktionalitet ges en högre prioritet än prioritetsklass 1. Detta kan normalt hanteras av elsystemets aktörer när myndigheters, länsstyrelser och kommuners underlag har redovisats till de elnätsbolag som operativt planerar och genomför eventuell bortkoppling efter beslut av Svenska kraftnät.

I grupp åtta hamnar de flesta elanvändare (inte bara hushåll), som inte ska tas med i underlaget.

⁴ SFS 2011:931, Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare, Näringsdepartementet

2.2 Styrel bygger på att en prioritering görs för att mildra de värsta samhällskonsekvenserna

Bortkoppling av elanvändare är ett krishanteringsverktyg som används när andra möjligheter är uttömda och där alternativen vore värre. Verksamheter kan ofta hantera kortare avbrott på några timmar. Styrel-planeringen har därför inte som mål att ta fram en fullt uttömmande lista över samhällsviktig verksamhet med absolut rättvisa. Att ett objekt är inkluderat i Styrel-planeringen är heller inte någon garanti för avbrottsfria elleveranser. Elavbrott kan inträffa av en mängd olika anledningar. Det är alltid den enskilde elanvändarens eget ansvar att kunna hantera eventuella konsekvenser i verksamheten av ett elavbrott, exempelvis genom att säkerställa att det finns tillgång till reservkraft. Detta följer tydligt av ellagens funktionskrav⁵ och andra typer av krav på kontinuitet inom elberoende verksamheter, exempelvis formulerade som djurskyddsregler eller bestämmelser inom hälso- och sjukvårdsområdet.

I regeringens proposition (2010/11:56) beskrivs hur prioritering av enskilda elanvändare kan ske enligt Styrel, jämfört med den tidigare ordningen som utgick från att risken att drabbas av bortkoppling skulle vara lika, oavsett konsekvenser av bortkopplingen.

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

Regeringens bedömning: Underlag från Styrels planeringsprocess bör vara utgångspunkt för den systemansvariga myndighetens beslut om att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare.⁶

Underlag från Styrels planeringsprocess utgör således inte ett beslut om bortkoppling av elanvändare vid eleffektbrist. Den tidigare ordningen med hänsyn till rättvisa mellan olika elanvändare inför bortkopplingen ersattes med ökad ambition att begränsa negativa samhällskonsekvenser som följd av en eventuell bortkoppling.

Regeringen skriver vidare:

Enligt regeringens uppfattning bör länsstyrelserna alltså inte i förväg besluta om någon prioriteringsordning som Svenska kraftnät ska följa. Det bör endast vara den systemansvariga myndigheten som på central nivå i den uppkomna situationen beslutar om att beordra fränkoppling och hur denna ska göras utifrån de tekniska förutsättningar som råder. Däremot bör Svenska kraftnät vid sitt beslutsfattande utgå ifrån ett underlag som är framtaget på central, regional och lokal nivå för att systemet ska fungera så optimalt som möjligt. Det som framkommer i Styrels planeringsprocess bör således levereras som ett underlag till Svenska kraftnät inför beslut i en situation med effektbrist. Med förslaget i denna proposition bibehålls därför dagens ordning där den systemansvariga myndigheten, Svenska kraftnät, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, får beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare.⁷

Regeringens ställningstagande i propositionen belyser att bortkopplingsbeslutet fattas av Svenska kraftnät med stöd av Ellagen (1997:857) i syfte att upprätthålla en god driftsäkerhet. Kommuner och

⁵ SFS 1997:857, Ellag, 4 kap §20

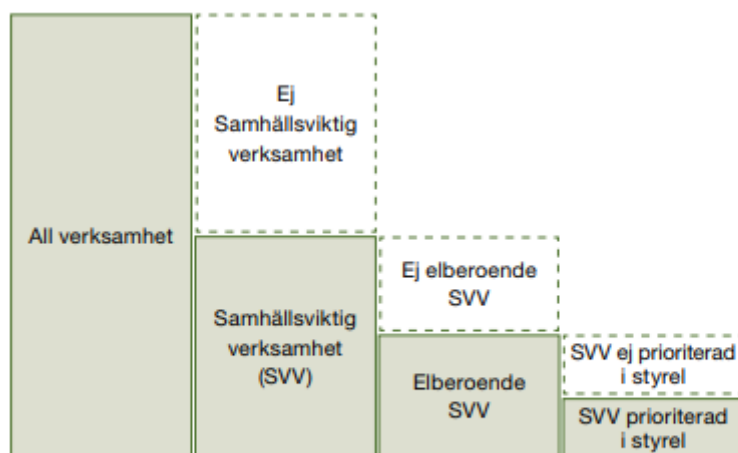
⁶ Prop. 2010/11:56 Prioritering av samhällsviktiga elanvändare. (s. 11)

⁷ Prop. 2010/11:56 Prioritering av samhällsviktiga elanvändare (s. 16)

länsstyrelser beslutar om underlag syftande till att begränsa negativa samhällskonsekvenser inför ett eventuellt senare bortkopplingsbeslut. Underlagets syfte är att begränsa negativa samhällskonsekvenser av en bortkoppling, inte att uppnå absolut rättvisa. Eftersom beslut om bortkoppling ännu inte behövt tillämpas saknas ytterligare rättslig vägledande prövning.

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁸

En mängd verksamheter kan utifrån detta angreppssätt klassas som samhällsviktiga. Att verksamheten är samhällsviktig behöver dock inte innebära att den är eller bör vara prioriterad inom Styrel. För att få önskvärd effekt av genomförd planering uppmanar Energimyndigheten planerande aktörer att vara restriktiva vid identifiering av samhällsviktiga elanvändare.⁹ Se figur från handboken nedan



Figuren avser illustrera syftet med styrelplaneringen, det vill säga att identifiera den andel samhällsviktiga elanvändare som är mest relevant att prioritera vid en elleffektbrist.

Som vårt samhälle är uppbyggt har många samhällsviktiga elanvändare i sin tur ett kritiskt beroende till andra verksamheter för att fungera på ett önskvärd sätt. Dessa beroenden kan röra allt från kollektivtrafik kring en storstad till det faktum att alla slakterier i en region påverkas om inte hundmatstillverkaren (som tar hand om restprodukter från slakterierna) är en prioriterad elanvändare, sannolikt dessutom lokaliserad i en annan kommun. Styrel har aldrig haft som ambition att lösa detta beroendeproblem – för det krävs andra metoder och processer.¹⁰

Sammanfattningsvis behöver det ske ett grovt urval av samhällsviktiga verksamheter i Styrelplaneringen. Om inte ett urval sker riskerar underlaget att tappa sitt syfte, vilket är att mildra totala samhällskonsekvenser vid en elleffektbrist. Dessutom riskerar kostnaden för arbetet att vida överstiga direkta och indirekta mervärden med Styrelplaneringen. Styrel handlar alltså i grunden om att prioritera delar av det viktigaste. Det är viktigare att få till en rimlig prioritering än att försöka klassificera alla typer av elanvändare i detalj eller att uppnå rättvisa.

⁸ MSB, 2023, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/identifiera-samhallsviktig-verksamhet/>

⁹ Energimyndigheten, 2018, *Handbok för styrels planeringsomgång 2019-2021* (ET 2018:10)

¹⁰ Energimyndigheten, 2010, *Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens styrelprojekt åren 2008-2009* (ER 2010:15)

2.3 Planera utifrån de lokala förutsättningarna och mervärden

Om alldeles för mycket tid läggs på identifieringen av samhällsviktig verksamhet riskerar det en överadministrering och att de resurser som finns används ineffektivt. Vårt råd är därför att fokusera på de viktigaste verksamheterna lokalt, utifrån underlag från såväl nationella och regionala myndigheter som lokala aktörer. Kommuners deltagande i Styrels planeringsprocess kan och bör anpassas utifrån en egen ambitionsnivå, där lokala förutsättningar och mervärden av arbetet ingår i övervägandet. En länsgemensam samordning och inriktning för arbetet är också värdefull i sammanhanget, där länsstyrelsen har en viktig roll.

Ett relevant ingångsvärde i planeringen är att rangordning sker ytterst på elledningsnivå, vilket innebär att objekt inom de olika prioritetssklasserna kan ligga på samma ledning och därmed få samma rangordning. Detta öppnar för så kallade "friåkare" vilket kan sägas utgöra ett visst skyddsnet som bidrar till att det sannolikt finns möjlighet att någon drivmedelsstation, bankomat etc. kommer att förses med el.¹¹

Om störningen blir långvarig bör bortkopplingen roteras, dock om möjligt utan att koppla bort de högst prioriterade elanvändarna.¹² Enligt förordning 2011:931 ska planeringen beakta att områdesvis roterande fränkoppling kan användas vid långvariga begränsningar eller avbrott av överföring av el.¹³

Det är vår uppfattning att begreppen timmar och dagar som i vissa sammanhang används vid beskrivningar om Styrel ska förstås i kontexten av återkommande elleffektbrist över längre tid, som hanteras genom kortare eller längre roterande fränkopplingar inom flera geografiska områden. Det vill säga, enskilda verksamheter är inte utan el under sju dagar i följd som ett resultat av genomförd prioritering. Även under hösten/vintern 2022-2023, när Svenska Kraftnät bedömde risken för bortkoppling på grund av elleffektbrist som reell, var det timmar och inte hela dagars bortkoppling som det rörde sig om.

¹¹ Energimyndigheten, 2010, *Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens styrelseprojekt åren 2008-2009* (ER 2010:15)

¹² Energimyndigheten, 2010, *Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens styrelseprojekt åren 2008-2009* (ER 2010:15)

¹³ SFS 2011:931, *Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare*, 5§

3. Praktiska råd inför och under arbetet med Styrel

Utöver att förstå grundtanken med Styrel samt anpassa ambition och överväganden efter detta finns det flera konkreta arbetssätt som kan minska svårigheter under arbetets gång, exempelvis:

- ➔ Sätt samman ett team på flera personer som ska arbeta med styrel. Detta är viktigt för att säkra kontinuitet i arbetet samt kunna diskutera internt kring prioritering och hantering.
- ➔ Integrera Styrel-arbetet med kommunens övriga arbete där det finns synergier, t.ex. RSA- och kontinuitetshanteringsarbete.
- ➔ Förankra arbetet internt, t.ex. genom att diskutera ambitionsnivå och besluta om en inriktning för arbetet. Kunskap om vad Styrel är och kommunens förutsättningar kan utgöra underlag för inriktning av arbetet.
- ➔ Ta kontakt med din länsstyrelse för att se vilka nätverk/forum som finns i ditt län för Styrel-frågor, t.ex. med andra kommuner och elnätsbolag.
- ➔ Om ni kommer i kontakt med aktörer som inte känner till Styrel, hjälp till att sprida Energimyndighetens och Svenska kraftnäts information om Styrel och manuell förbrukningsfrånkoppling i syfte att skapa förståelse för vad det är – och vad det inte är.

4. Exempel på hur principerna kan tolkas och innebörd för konkret prioritering

Våra intervjuer visar på en heterogen bild över vilka prioritetsskylor som är enkla respektive svåra att tolka. En större enighet råder dock kring vilka prioritetsskylor som stödet bör fokusera på: klasserna 1-4.

Med kunskap om vägledande principer bakom Styrels planeringsprocess och praktiska tips inför och under arbetet bedömer vi att arbetet med prioriteringen kan underlättas. För ytterligare stöd i prioriteringsarbetet exemplifieras nedan hur Styrels principer kan omsättas till praktiska och konkreta prioriteringar av några olika typer av elanvändare som återkommande nämns vid våra samtal med kommunala företrädare. I detta avsnitt är det särskilt angeläget att komma ihåg principen om att Styrel bygger på att en prioritering görs för att mildra de värsta samhällskonsekvenserna vid en eleffektbrist.

Vidare kan även ett scenariobaserat angreppssätt utgöra ett stöd i prioriteringsarbetet. Ramboll har år 2022, på uppdrag av Länsstyrelsen Stockholm, tagit fram tre scenarier med manuell förbrukningsfrånkoppling. Scenarierna kan med fördel användas som ett komplement i prioriteringsarbetet.

4.1 Prioritetsklass 1

I prioritetsklass 1 är det särskilt viktigt att vara selektiv i det urval av samhällsviktiga verksamheter som görs.

Exempel på verksamheter som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är akutsjukvård, akuttjänstgörande polis och räddningstjänst och omsorg om utsatta grupper.^{14 15}

Exempel på svårtolkat objekt som lyfts vid intervjuer är vårdboende. Det finns flera olika typer av vårdboenden och de boendes behov av vård är avgörande för vilken prioritetsklass som är mest rimlig. Vård och omsorgsboenden med livsuppehållande funktioner hör rimligen till prioritetsklass 1. Detta kan exempelvis vara urval av särskilt boende för äldre (SÅBO) och LSS¹⁶-gruppboendestäder.

Det är i denna klass särskilt viktigt att poängtera att inkludering i Styrel-planeringen inte är någon garanti för avbrottsfria elleveranser. Elavbrott kan inträffa av en mängd olika anledningar. Det är alltid den enskilde elanvändarens eget ansvar att kunna hantera eventuella konsekvenser i verksamheten av ett elavbrott, exempelvis genom att säkerställa att det finns tillgång till reservkraft.

4.2 Prioritetsklass 2

I prioritetsklass 2 är det särskilt viktigt att vara selektiv i det urval av samhällsviktiga verksamheter som görs.

Exempel på verksamheter som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är ledningsfunktioner, vatten och avlopp, radio, elektroniska kommunikationer och vissa transporter.^{17 18}

¹⁴ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

¹⁵ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioritetsklasserna

¹⁶ LSS = Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

¹⁷ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

¹⁸ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioritetsklasserna

Exempel på svårtolkade objekt som lyfts vid intervjuer är kritiska beroenden till dricksvattenförsörjning och avloppshantering. Verksamheter som är direkt kopplade till detta hamnar rimligen i prioritetssklass 2. En aspekt som skulle kunna föranleda olika bedömningar är dock länets utsatthet för översvämningar, där vissa län kan vilja prioritera avloppspumpar högre än andra län av denna anledning. För att denna prioritetssklass inte ska bli för omfattande är det lämpligt att komma ihåg att Styrel inte kan hantera alla beroendeproblematik i samhället eller är en garant för fullkomligt avbrottsfri elförsörjning på elanvändarnivå. Det innebär bland annat att det inte är lämpligt att försöka inkludera alla lokala kritiska beroenden till dricksvattenförsörjning och avloppshantering, eller övriga verksamheter inom prioritetssklass 2.

4.3 Prioritetssklass 3

Exempel på verksamhet som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är primärvård och läkemedelsförsörjning.^{19 20}

Exempel på svårtolkat objekt här är även vårdboende. Det finns flera olika typer av vårdboenden vilket innebär att vilken typ av vårdboende är avgörande för vilken prioritetssklass som är mest rimlig. Ett urval av övriga vårdboenden som inte hamnar i prioritetssklass 1 hamnar rimligen i prioritetssklass 3. Det gäller även andra verksamheter som anses ha stor betydelse för liv och hälsa, men inte omfattas i prioritetssklass 1.

Ett annat exempel på elanvändare är apotek, vars verksamhet är en del av den vård som primära vårdgivare samt sjukhus ger. Här kan ett urval av apotek göras, för att tillgodose medborgarnas tillgång av livsviktiga läkemedel.

4.4 Prioritetssklass 4

Exempel på verksamheter som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är transporter och livsmedelsförsörjning.^{21 22}

Exempel på svårtolkade objekt som lyfts vid intervjuer är livsmedelsbutiker och förskolor.

Livsmedelsverket har identifierat behovet av att, tillsammans med kommuner och Svensk dagligvaruhandel, skapa en ökad tydlighet gällande vägledning för prioritering av livsmedelsbutiker. Ett sådant förtydligande skulle dock inte vara aktuellt förrän inför kommande planeringsomgångar. Att göra ett urval av livsmedelsbutiker är mer relevant för en kommun med flera mindre livsmedelsbutiker än en kommun med en eller ett fåtal stora, vilka då rimligen hamnar i prioritetssklass 4.

Vägledande principer i urvalet kan vara att rangordning sker på elledningsnivå och att roterande fränkoppling bör ske om möjligt. Eftersom rangordning med dagens förutsättningar inom Styrels planeringssystem sker på elledningsnivå är det möjligt att ett antal livsmedelsbutiker redan ligger på prioriterade elledningar. På detta sätt görs ett urval automatiskt, vilket är en metod som med fördel kan tillämpas under nuvarande planeringsomgång 4. Samma principer och metod kan även vara vägledande för andra objekt, exempelvis bankomater, drivmedelsstationer och laddinfrastruktur för tunga fordon. Resultatet blir att verksamheter får elförsörjning för att de ligger på prioriterade ledningar, vilket däremot kanske inte är känt hos kommunen på förhand.

Även förskolor och grundskolor lyfts som svårtolkade objekt, men det är verksamheter som utöver barnomsorg till stor del möjliggör föräldrars närvaro på arbetsplatser, inom och utanför kommunen. En

¹⁹ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

²⁰ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioritetssklasserna

²¹ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

²² Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioritetssklasserna

icke-fungerande verksamhet kan därför leda till konsekvenser i form av bristande bemanning inom andra samhällsviktiga verksamheter, som exempelvis sjukvård och räddningstjänst. Ett urval av förskolor och grundskolor hamnar därför rimligen i prioriteringsklass 4.

En annan men närliggande typ av elanvändare som lyfts är verksamheter som även ska kunna användas som trygghetspunkter. Här är det värt att poängtera att verksamheter kan ha flera syften, exempelvis kan en idrottshall också vara en utpekad trygghetspunkt. Detta innebär att en idrottshall som används som trygghetspunkt i en kommun är prioriterad medan andra idrottshallar i kommunen eller i en annan kommun, som inte är trygghetspunkter, inte prioriteras idrottshallen. Trygghetspunkter hamnar rimligen i prioriteringsklass 4, dock beroende på hur den är tänkt att användas. Värt att notera är att trygghetspunkter rimligen är försedda med reservkraft, men också att tillgång till reservkraft inte ska utgöra skäl för att ändra prioriteringsklass inom Styrel.

4.5 Prioriteringsklasser 5

I klasserna 5-7 är det särskilt viktigt att undvika överadministrering i syfte att använda resurserna effektivt. Som framgick inledningsvis i detta kapitel: Styrel handlar om att prioritera det viktigaste för att mildra de värsta samhällskonsekvenserna, inte om att prioritera bort det oviktigaste. Börja därför arbetet i andra änden av prioriteringsklasserna (klasserna 1-2 eller 1-4). Liksom beskrivet i prioriteringsklass 4 är det sannolikt att det även i dessa klasser finns flera objekt som automatiskt kommer med på de rangordnade ledningarna.

Exempel på verksamheter som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är större industrier.^{23 24} Stora ekonomiska värden kan även innefatta objekt av betydelse för olika logistikkedjor. Här kan exempelvis hamnar inkluderas som verksamheter med stort ekonomiskt värde, då det är viktigt för logistikflödet i landet.

4.6 Prioriteringsklass 6

Exempel på verksamheter som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är sophantering och kemisk industri.^{25 26} Detta kan röra industrier med miljöfarlig verksamhet där elavbrott kan medföra ökade risker för incidenter eller olyckor.

4.7 Prioriteringsklass 7

Exempel som MSB och Energimyndigheten tidigare angivit är objekt på UNESCO:s världsarvslista, arkiv samt verksamheter som är särskilt värdefull ur ett kulturhistoriskt perspektiv.^{27 28}

Ett annat exempel på objekt i den här klassen kan vara bibliotek. Biblioteken är ofta en central mötesplats för många i kommunen och har ett stort kulturellt värde. Det fyller även en viktig funktion för att skolor, universitet och forskning ska kunna bedriva sin verksamhet. Utöver det kan bibliotek stå för utskriftstjänster av blanketter och liknande, vilket kan vara behjälpligt för kommunens medborgare vid elavbrott. Bibliotek kan även anses vara en plattform för yttrandefriheten och således en viktig del i ett demokratiskt samhälle. Ett urval befintliga bibliotek hamnar rimligen i prioriteringsklass 7.

²³ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

²⁴ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioriteringsklasserna

²⁵ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

²⁶ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioriteringsklasserna

²⁷ MSB, 2010, *Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare* (Dnr: 2009-3054)

²⁸ Energimyndigheten, 2021, Tabell med exempel för prioriteringsklasserna

4.8 Prioriteringsklass 8

I grupp åtta hamnar de flesta elanvändare (inte bara hushåll), som inte ska tas med i underlaget. Det sker alltså inte någon aktiv identifiering och prioritering av verksamheter i prioriteringsklass 8.

5. Övriga utvecklingsbehov

Vid genomförda intervjuer och inkomna remissvar har flera aktörer lyft önskemål och utvecklingsbehov som är utanför ramarna för detta kunskapsstöd. Nedan beskrivs några av de påtalade utvecklingsbehoven för att underlätta fortsatt utvecklingsarbete.

5.1 Utvecklad planering för prioritering vid eleffektbrist inför och under höjd beredskap

Som Styrels planeringssystem är utformat idag är det i huvudsak anpassat till fredstida störningar. Flertalet respondenter och inkomna remissvar lyfter dock behov av en planering anpassad inför och under höjd beredskap. Totalförsvarsperspektivet behöver beaktas på så sätt att det bland annat tas höjd för verksamheter viktiga för totalförsvaret vid scenariot höjd beredskap. I ett sådant läge kan samhällets behov och prioriteringar vara annorlunda än vid fredstida störningar. Samtidigt behöver planeringsprocessens information i större utsträckning skyddas, och möjligen även involvera ett mindre antal berörda aktörer.

Lärdomar från konsekvenserna för elförsörjningen och samhället under Rysslands anfallskrig i Ukraina skulle kunna utgöra ett relevant underlag för ett fortsatt utvecklingsarbete.

5.2 Skapa bättre förutsättningar för planerande aktörer

Vid genomförda intervjuer lyfts återkommande vikten av att planerande aktörer (kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter) får goda förutsättningar för sitt arbete med Styrel. Detta inkluderar inte minst resurser och kompetens för arbetet. Kommuner ska även kunna få samordning och inriktning från länsstyrelsen, vilket medför förväntningar på att denna resurs och kompetens finns på länsstyrelsen. En ökad kompetens kan uppnås genom exempelvis utbildning, övning och nätverk.

För hela planeringskedjan är det viktigt att statliga myndigheter tar ett aktivt ansvar för identifiering och prioritering inom sitt ansvarsområde. Det är även viktigt att också statliga myndigheter är restriktiva i sitt urval och prioriterar utifrån ett helhetsperspektiv. En ökad grad av återkoppling mellan nivåerna skulle även skapa bättre förutsättningar för en helhetssyn i prioriteringsarbetet.

5.3 Översyn av prioritetsskatterna

Vid intervjuerna har det framkommit synpunkter och förslag på både nya prioritetsskatter och ta bort eller ändra befintliga. Förslagen rör bland annat att inrätta en ny klass för särskilt prioriterade objekt samt ta bort klasserna 5-7.

5.4 Effektiv och säker informationsdelning

Planeringsprocessen bör vara så enkel och effektiv som möjligt för att underlätta arbetet. Informationsdelning är en stor del av planeringsprocessen. Samtidigt som den bör vara enkel och effektiv behöver den också vara anpassad för de nödvändiga skyddsåtgärder som behöver vidtas. Utifrån förutsättningarna bör en gemensam dialog kring vad som är skyddsvärt i Styrel-planeringen och vad detta innebär för hanteringen framåt föras mellan berörda aktörer.

Ett annat inspel från remissrundan rör hur kommunen ska hantera eventuell justering av den automatgenererade rangordningen av elledningar. Remissvaret lyfter frågan kring att automatiska beräkningsmodellens utformning på sikt bör omvärderas. Med en bättre avvägd modell (som bättre speglar elledningens betydelse i förhållande till andra) borde behovet av justering av elledningens rangordning minska, vilket skulle kunna innebära en enklare process för kommun och länsstyrelse.