

Datum
2017-07-17

Diariernr
2017-102120

Ert datum
2017-05-23

Er beteckning
Ju2017/03997/L4

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (SOU 2017:36)

Energimarknadsinspektionen (Ei) avstyrker förslaget att Statens energimyndighet utses till nationell behörig myndighet för hela energisektorn. Ei har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Sammanfattning

Ei är som Sveriges nationella energitillsynsmyndighet bäst lämpad för uppdraget som behörig myndighet för el och gas. I Ei:s samarbete med de nationella energitillsynsmyndigheterna i andra länder är frågor om cybersäkerhet ett samarbetsområde som ökar och kommer att öka väsentligt i framtiden. Det samarbetet är förbehållet de nationella energitillsynsmyndigheterna. Dessutom ansvarar Ei idag för tillsynen över leveranssäkerhet i elnäten och i framtiden även funktionskrav på elmätare. Affärsverket svenska kraftnät har tillsynsansvaret enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. Om en annan myndighet ska ha tillsyn specifikt över cybersäkerheten finns en uppenbar risk för att tillsynens syfte – kontroll av regelefterlevnad – motverkas.

Oljesektorn är mer åtskild, men om det är avgörande för valet av behörig myndighet är Ei beredd att åta sig ansvaret som behörig myndighet för hela energisektorn.

Utredningens genomförande

Ei anser att utredningen som ligger till grund för val av nationell myndighet för energisektorn brister i genomförande och konsekvensanalys. Ei var inte inbjuden att ingå i utredningens referensgrupp utan kontaktades först i ett sent skede av utredningen. Utredningen i denna del skedde därför under stor tidspress. Ei lyfter i remissvaret särskilt fram det internationella samarbetet på området och Ei:s roll som Sveriges nationella energitillsynsmyndighet. Detta tas inte upp i utredningen.

Tillsynen över el- och gassektorerna idag

Ei är bäst lämpad för uppdraget som behörig myndighet för el och gas. Ei är Sveriges nationella energitillsynsmyndighet och har i uppgift att utöva tillsyn över el- och gasnätsföretagen samt följa utvecklingen på el- och gasmarknaden. Ei var tidigare en del av Energimyndigheten, men blev en egen myndighet 2008. Skälet var bland annat att det

bedömdes som principiellt olämpligt att ha tillsyns- och främjandefrågor inom samma myndighet.¹

Ei ansvarar idag för tillsynen över leveranssäkerhet i elnäten och i framtiden även funktionskrav på elmätare. I leveranssäkerheten ingår att nätföretagen årligen ska upprätta en risk- och sårbarhetsanalys och en åtgärdsplan. Nätföretagen ska lämna en redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen och åtgärdsplanen till Ei.

Cybersäkerhet har en direkt koppling till leveranssäkerheten, eftersom brister i cybersäkerhet kan leda till störningar i leveranssäkerheten. Ett tydligt exempel är om ett nätföretag utsätts för ett it-angrepp som leder till ett strömavbrott. Ei har då tillsyn över avbrottet och kan närmare utreda orsaken. Svenska kraftnät har tillsynsansvaret inom elsektorn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. Redan idag finns alltså två myndigheter som har tillsyn över nära angränsande områden. Energimyndigheten har däremot inget angränsande tillsynsansvar inom elsektorn. Om ytterligare en myndighet ska ha tillsyn specifikt över cybersäkerheten ska tre myndigheter samordna tillsynen sinsemellan inom ett begränsat område med överlappande frågeställningar. Därmed finns en uppenbar risk för att tillsynens syfte – kontroll av regelefterlevnad – motverkas.

Ei har idag inte några direkt angränsande tillsynsuppgifter för gas, men är nationell tillsynsmyndighet för gasmarknaden och fastställer t.ex. intäktsramar. Ei har därigenom väl etablerade kontakter med gasbranschen och möjlighet att delta i det pågående arbetet kring leveranssäkerhetsfrågor inom den europeiska tillsynsmyndigheten för el och gas (ACER²). Energimyndigheten har idag ett nationellt operativt ansvar för krishantering inom naturgasförsörjningen och är tillsynsmyndighet enligt lagen (2012:273) om trygg naturgasförsörjning.

Eftersom el och gas ofta finns i samma koncern med samma it-system bör tillsynen för dessa energislag samordnas. Den myndighet som har tillsynsansvaret för el bör således även få det för gas.

Det internationella samarbetet

Den lösning Ei förespråkar stöds av utvecklingen internationellt, särskilt inom EU-rätten. NIS-direktivet syftar till en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom EU. Med den utgångspunkten är det internationella samarbetet och vilka lösningar andra medlemsstater väljer av stor betydelse. Så som förslaget är nu kommer Finlands motsvarighet till Ei, Energimyndigheten, att utses till behörig myndighet för energisektorn. Ei:s motsvarighet i Norge, Norges vassdrags- og energidirektorat, har redan i stort detta uppdrag enligt nationell lagstiftning³.

I Ei:s samarbete med de nationella energitillsynsmyndigheterna i andra länder är frågor om cybersäkerhet ett samarbetsområde som ökar och kommer att öka väsentligt i framtiden. Den europeiska samarbetsorganisationen för energitillsynsmyndigheter

¹ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 21 s. 25

² Agency for the Cooperation of Energy Regulators

³ Forskrift om forebyggandesikkerhet og beredskap i energiforsyningen, FOR-2012-12-07-1157

(CEER⁴) har en arbetsgrupp på området, Cyber Security Work Stream (CS WS). Samarbetet inom ACER och CEER är förbehållet de nationella energitillsynsmyndigheterna. Det innebär att Sverige inte kommer att kunna bli fullt ut delaktig i arbetet om en annan myndighet än Ei utses.

Den 30 november 2016 presenterade Europeiska kommissionen förslag till ett nytt regelverk inom energiområdet, "Ren energi för alla i Europa". Förslagen innebär uppdateringar av det europeiska regelverk som gäller för energimarknaden och en anpassning till den nya marknadssituation som råder med framförallt mer förnybar energiproduktion. Förslagen till Europaparlamentets och Rådets förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG samt den reviderade elmarknadsförordningen⁵ berör ämnet cybersäkerhet på följande sätt. En hänvisning görs till NIS-direktivet som anger de generella reglerna. Förordningen kompletterar NIS-direktivet genom att säkerställa att cyberincidenter ska identifieras som risker och tas med i riskberedskapsplaner i tillräcklig utsträckning⁶. I riskberedskapsplanerna ska olika krisscenarioer identifieras⁷. Det står inte uttryckligen att cyber-attacker ska vara med, men "fientliga angrepp" nämns⁸.

Riskberedskapsplaner ska finnas på nationell och regional nivå och tas fram av en utsedd myndighet⁹. Det står inte uttryckligen att den myndigheten ska vara den nationella energitillsynsmyndigheten, utan medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet. De alternativ som finns i Sverige är Energimyndigheten eller Ei. Energimyndigheten arbetar visserligen redan idag med flera av frågeställningarna och har motsvarande roll på gassidan (där man kommit längre i lagstiftningen på EU-nivå). Ei ser dock fördelar med att den nationella energitillsynsmyndigheten, dvs. Ei, utses till behörig myndighet i Sverige. Inom EU har flera nationella energitillsynsmyndigheter redan detta ansvarsområde och ett samarbete pågår inom CEER och ACER. Som redan nämnts kommer någon annan nationell myndighet inte att kunna delta i ett framtida ökat samarbete inom ACER och CEER.

Detaljerna kring cybersäkerhet föreslås läggas i en delegerad akt (en s.k. nätkod) som antas av kommissionen med stöd av artikel 55 i elmarknadsförordningen. ACER får

⁴ Council of European Energy Regulators

⁵ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om den inre marknaden för el (omarbetning av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003)

⁶ (7) Direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem tillhandahåller allmänna regler, medan särskilda regler om cybersäkerhet kommer att utarbetas genom en nätföreskrift [...] Denna förordning kompletterar direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem genom att säkerställa att cyberincidenter på rätt sätt identifieras som en risk och att åtgärder som vidtas för att hantera dem återspeglas korrekt i riskberedskapsplanerna.

⁷ Se Artikel 7 om fastställande av elkrisscenarioer på nationell nivå

⁸ Se Artikel 5 om krisscenarioer

⁹ (18) För att säkerställa en gemensam strategi för krisförebyggande och krishantering bör den behöriga myndigheten i varje medlemsstat utarbeta en riskberedskapsplan [...]

enligt förslaget på ny ACER-förordning¹⁰ en större roll än tidigare vid framtagande av nätkoder. Detta innebär att Ei bland annat som en del av ACERs tillsynsnämnd kommer att bli involverad i arbetet med att ta fram den nya lagstiftningen.

Oljesektorn

Oljesektorn är mer åtskild. Ei ser därför inte att det finns ett behov av att samordna detta energislag med el och gas. Utredningen anser däremot att det är lämpligast och mest kostnadseffektivt att en myndighet utses till tillsynsmyndighet för en sektor. Om detta är avgörande för valet av behörig myndighet är Ei beredd att åta sig ansvaret som behörig myndighet för hela energisektorn. Ei ser inga svårigheter att snabbt etablera kontakt med det begränsade antal aktörer som enligt utredningen berörs inom oljesektorn.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjuristen Hanna Abrahamsson samt experten Roger Husblad, föredragande.



Anne Vadasz Nilsson



Roger Husblad

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (omarbetning av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) Nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter)