Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2024-12-02
Ärendenummer SLK-2024-00924

Handläggare
Tommy Eliasson
Telefon: 031-368 01 35
E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Försvarsdepartementet - Betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Försvarsdepartementet.

Sammanfattning

Remiss för betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64) inkom den 8 oktober 2024. Göteborgs Stads yttrande ska vara Försvarsdepartementet tillhanda den 13 januari 2025. Försvarsdepartementet har angett att de inte beviljar några formella anstånd, men meddelat att de kommer ta hänsyn till svar som inkommer under beredningen av förslagen.

Europaparlamentet och rådet antog den 14 december 2022 CER-direktivet. I betänkandet redogörs för förslag om att CER-direktivet införlivas genom en ny lag, lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Utredningen föreslår inte några skyldigheter utöver vad som följer av direktivet. I betänkandet föreslås att lagen med tillhörande förordning ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak i utredningens slutsatser och bedömningar samt förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Lagförslaget bedöms stärka den kommunala förmågan vad avser motståndskraft hos de nämnder och bolag som blir identifierade som kritiska verksamhetsutövare, något som också framgick tydligt på remissdialogen. Vidare framgick också på remissdialogen att den förflyttning som lagförslaget innebär sannolikt medför ett utökat ansvar för såväl offentliga som enskilda kritiska verksamhetsutövare. Till skillnad från den bedömning som görs i utredningen så bedöms det utökande ansvaret sannolikt medföra ökande kostnader för exempelvis administration och IT-stöd. Preliminärt bedöms kostnaderna inte kunna hanteras inom befintlig budgetram eller inom ramen för de externa resurser som idag kan erhållas på området exempelvis från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Sammantaget ser stadsledningskontoret skäl att lämna övergripande synpunkter inom följande områden: ekonomiska konsekvenser, förtydliganden av begrepp, tillsynsmyndigheter, register- och bakgrundskontroller samt sekretessbestämmelser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I betänkandet görs bedömning att kostnaderna för offentliga kritiska verksamhetsutövare som inte finansieras på annat sätt bör finansieras inom befintlig budgetram. Det anges i artikel 20 i direktivet att det kan komma att finnas ekonomiska resurser på unionsnivå tillgängliga för att stärka kritiska verksamhetsutövares motståndskraft.

I föreslagen lagstiftning definieras kommunala bolag som enskilda kritiska verksamhetsutövare och i betänkandet görs bedömningen att förslagen för närvarande inte innebär några ekonomiska konsekvenser för dessa verksamhetsutövare. När antalet kritiska verksamhetsutövare har identifierats och riskbedömningar har genomförts kan det dock finnas anledning att överväga om det finns behov av att införa statligt stöd för enskilda verksamhetsutövare.

Av genomförd remissdialog framgår tydligt från deltagande förvaltningar och bolag att lagförslaget medför ett utökat ansvar vad avser riskbedömning, åtgärder för motståndskraft, incidentrapportering, bakgrundskontroller och eventuella sanktionsavgifter. Till skillnad från den bedömning som görs i utredningen så bedöms det utökande ansvaret sannolikt medföra ekonomiska konsekvenser exempelvis för ökade kostnader avseende administration och IT-stöd. Preliminärt bedöms kostnaderna inte kunna hanteras inom befintlig budgetram eller inom ramen för de externa resurser som idag kan erhållas på området exempelvis från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Huruvida de ekonomiska resurser som anges kunna tillgängliggöras på unionsnivå är tillräckliga går inte att bedöma utifrån underlagen i utredningen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att förbättra kritiska offentliga och enskilda verksamhetshetsutövares motståndskraft. Genom att implementera och följa kraven i föreslagen lagstiftning kan medborgarna känna sig ännu tryggare vad avser den allmänna motståndskraften i samhället. Detta kan medföra att förtroendet för den offentliga sektorn ökar och att det sociala kontraktet mellan medborgare och de kritiska offentliga och enskilda verksamhetsutövarna stärks.

Bilagor

1. Sammanfattning betänkande Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64).
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande över remiss motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

Ärendet

Remiss för betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64) inkom den 8 oktober 2024. Göteborgs Stads yttrande ska vara Försvarsdepartementet tillhanda den 13 januari 2025. Försvarsdepartementet har angett att de inte beviljar några formella anstånd men meddelat att de kommer ta hänsyn till svar som inkommer under beredningen av förslagen.

Beskrivning av ärendet

Europaparlamentet och rådet antog den 14 december 2022 CER-direktivet. I betänkandet redogörs för förslag om att CER-direktivet införlivas genom en ny lag, lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Motståndskraft definieras som en kritisk verksamhetsutövares förmåga att förebygga, skydda mot, reagera på, stå emot, begränsa, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från en incident. Utredningen föreslår inte några skyldigheter utöver vad som följer av direktivet. Betänkandet föreslår att lagen med tillhörande förordning ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

CER-direktivet och angränsande NIS2-direktivet

Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna senast den 17 juli 2026 identifiera verksamhetsutövare som erbjuder samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel. Medlemsstaterna ska senast den 17 januari 2026 ta fram en nationell riskbedömning och en strategi för kritiska verksamhetsutövares motståndskraft.

CER-direktivet ställer krav på kritiska verksamhetsutövare, de ska göra en riskbedömning och vidta åtgärder för motståndskraft inklusive bakgrundskontroller i syfte att stärka motståndskraften samt rapportera incidenter. Riskbedömningen ska göras inom nio månader från mottagandet av underrättelsen om identifiering. Kravet på åtgärder för motståndskraft ska tillämpas först tio månader efter att den kritiska verksamhetsutövaren har underrättats om identifieringen. I direktivet finns också bestämmelser om kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse. Direktivet innehåller vidare bestämmelser om tillsyn och sanktioner samt en ram för samarbete mellan medlemsstaterna. Direktivet är ett minimidirektiv med innebörd att den svenska lagstiftningen skulle kunna innehålla mer långtgående skyldigheter.

Angränsande CER-direktivet yttrade sig kommunstyrelsen 2024-05-15 § 443 över NIS2-direktivet, delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18). I delbetänkandet redogörs för förslag om införlivning av NIS2 i svensk rätt. Utredningen föreslog att i huvudsak följa de skyldigheter som krävs enligt NIS2. Staden instämde övergripande i delbetänkandets förslag och bedömningar men såg skäl att yttra sig gällande kommunen som verksamhetsutövare, tolkning av undantag från regleringen, hantering av incidenter, vägledningar i myndighetsföreskrifter och utmaningen med flera tillsynsmyndigheter. Utifrån de kopplingar som finns mellan direktiven kommer stadsledningskontoret löpande redogöra för överlappande områden av betydelse.

Förslag i korthet

Vem berörs av lagförslaget

Lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare med tillhörande förordning kommer att omfatta kritiska verksamhetsutövare såväl offentliga som enskilda. Offentliga verksamhetsutövare omfattar statliga myndigheter, regioner och kommuner. Enskilda verksamhetsutövare omfattar privata såväl som statliga, regionala och kommunala bolag. Det finns inget krav på att en kritisk verksamhetsutövare ska uppfylla något storlekskrav vilket innebär att även småföretag kan komma att omfattas.

Gemensam kontaktpunkt

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara gemensam kontaktpunkt. Den gemensamma kontaktpunkten ska ha en sambandsfunktion för att säkerställa det gränsöverskridande samarbetet med gemensamma kontaktpunkter i andra medlemsstater och med kommissionen.

Tillsynsmyndigheter

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn. Utredningen föreslår att systemet för tillsyn enligt CER direktivet följer samma struktur som tidigare har föreslagits för NIS2 direktivet (SOU 2024:18). Föreskriftsrätten delas mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och respektive tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheterna får meddela föreskrifter om exempelvis riskbedömning och åtgärder. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har föreskriftsrätt när det gäller vad som utgör en betydande störning och incidentrapportering. De tillsynsmyndigheter som bedöms vara aktuella för Göteborgs Stad är; Statens energimyndighet (sektor energi), Transportstyrelsen (sektor transport), Inspektionen för vård och omsorg (sektor hälso- och sjukvård), Livsmedelsverket (sektor avloppsvatten och dricksvatten) samt Post- och telestyrelsen (sektor digital infrastruktur)

Identifiering av kritiska verksamhetsutövare

Tillsynsmyndigheterna ska genom beslut identifiera kritiska verksamhetsutövare inom sina tillsynsområden. För att en verksamhetsutövare ska identifieras som kritisk enligt direktivet ska tre kriterier vara uppfyllda. För det första ska verksamhetsutövaren tillhandahålla en eller flera samhällsviktiga tjänster inom någon av sektorerna som finns i bilagan till direktivet, för det andra ska verksamhetsutövaren ha en kritisk infrastruktur belägen i Sverige och för det tredje ska en incident få betydande störande effekter för tillhandahållandet av den samhällsviktiga tjänsten.

Kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse

En kritisk verksamhetsutövare som identifierats enligt 3 kap. 1 § i den föreslagna lagen och som tillhandahåller den samhällsviktiga tjänsten till eller i minst sex medlemsstater ska utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten gäller inte kritiska verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknads-infrastruktur och digital infrastruktur. Av anmälan ska det framgå vilken samhällsviktig tjänst som tillhandahålls och till eller i vilka medlemsstater den tillhandahålls.

Tillsynsmyndigheterna ska, för sina respektive tillsynsområden, utan dröjsmål lämna uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om vilka kritiska verksamhetsutövare som uppgett att de tillhandahåller samhällsviktiga tjänster till eller i minst sex medlemsstater. MSB ska underrätta kommissionen.

Vidare ska MSB ta emot kommissionens underrättelse om att en kritisk verksamhetsutövare är att betrakta som kritisk verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse och vidarebefordra underrättelsen till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska underrätta den kritiska verksamhetsutövaren att denna är att betrakta som kritisk verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse och lämna information om vilka skyldigheter som följer.

Krav på riskbedömning, åtgärder för motståndskraft och incidentrapportering

En kritisk verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning nio månader efter att den fått del av beslutet om identifiering. Riskbedömningen ska innehålla en redogörelse för alla relevanta risker som skulle kunna leda till en incident. Verksamhetsutövaren ska vidare vidta tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft. Åtgärderna ska vidtas på grundval av riskbedömningen, utgå från ett allriskperspektiv och vara proportionella i förhållande till risken. Det ska finnas en plan som beskriver åtgärder som vidtagits eller ska vidtas. Kritiska verksamhetsutövare ska utan dröjsmål rapportera incidenter som medför eller kan medföra en betydande störning i tillhandahållandet av den samhällsviktiga tjänsten till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. En första rapport ska lämnas inom 24 timmar.

Bakgrundskontroll

Syftet med en bakgrundskontroll är enligt lagförslaget att endast den som bedöms lämplig ska få vara anställd eller på annat sätt delta i befattningar där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten och bakgrundskontrollerna ska endast göras för dessa befattningar. Utredningen föreslår att kritiska verksamhetsutövare ska göra en befattningsanalys där det framgår för vilka befattningar det finns ett krav på bakgrundskontroll. Vid fastställandet av personer som ska genomgå bakgrundskontroll ska även externa tjänsteleverantörers personal beaktas. Analysen ska dokumenteras. En bakgrundskontroll innebär att den som kontrolleras ska styrka sin identitet och visa upp ett särskilt utdrag från belastningsregistret.

Skyldigheten att genomföra bakgrundskontroller omfattar inte endast ny personal utan också den som har en sådan befattning eller övervägs att få en sådan befattning när lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare träder i kraft. Vidare anger utredningen att en förnyad bakgrundskontroll och bedömning av lämplighet ska göras när det finns skäl för det, men senast inom två är från det att den senaste bakgrundskontrollen genomfördes. Förslaget innebär att om befintlig personal inte lägre bedöms vara lämplig ska omplacering till en annan befattning ske alternativt omfördelning av arbetsuppgifter. Ett beslut om lämplighet att få eller att fortsätta inneha en viss befattning föreslås i utredningen endast kunna angripas med de arbetsrättsliga regelverken och kan därför inte överklagas med stöd av den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.

Närliggande frågan om lämplighet och möjlighet att överklaga är det beslut om en förbättrad process för säkerhetsprövningar utifrån säkerhetsskyddslagen som regeringen fattade beslut om den 20 juni 2023 (Dir. 2023:91). Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare. Utredaren ska bland annat bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Även om utredningen inte berör den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare är det i sammanhanget ett relevant exempel på skillnader mellan olika lagstiftningar.

Det finns enligt utredningens mening varken grund för slutsatsen att förekomst i belastningsregistret alltid innebär att man är olämplig, eller att en brist på förekomst innebär att man alltid är lämplig. Analysen av utdragets eventuella innehåll och innebörd behöver i stället göras av verksamhetsutövaren utifrån annan tillgänglig information. Verksamhetsutövaren kan komma att behöva ställa uppföljande frågor kopplat till utdraget under en eventuell intervju för att kartlägga eventuella sårbarheter och dess påverkan på individens lämplighet. Utredningen anser att bakgrundskontrollen ska omfatta utdrag från belastningsregistret men inte från misstankeregistret. Av personliga integritetsskäl föreslås i utredningen att det är den arbetssökande eller anställde som ansvarar för att begära ut ett utdrag ur belastningsregistret samt uppvisa giltig id-handling. Verksamhetsutövaren kan kontrollera om utdrag ur det svenska belastningsregistret är äkta hos Polismyndighetens kontrolltjänst för digitala registerutdrag.

Angränsande utredningens förslag till bakgrundskontroller remitterade Justitiedepartementet 2024-11-07 promemorian avseende Utökade registerkontroller vid anställning i kommun till Göteborgs Stad med flera. Stadsledningskontoret besvarar remissen och lämnar förslag på yttrande i ett eget ärende vilket anmält till kommunstyrelsens sammanträde 2025-02-05, men utredningen är ytterligare ett exempel på behovet att förtydliga gränssnittet mellan olika lagstiftningar.

I Justitiedepartementets utredning föreslås att i syfte att upprätthålla ett skydd för kommunal verksamhet och för att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för säkerhetsskyddslagen, föreslås att en kommun ska få besluta om registerkontroll vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Vid bedömningen av om en sådan befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada som är betydande. Även kommunala bolag, stiftelser och föreningar föreslås få genomföra sådana registerkontroller. Registerkontrollen föreslås omfatta att uppgifter hämtas från belastningsregistret och misstankeregistret samt sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Registerkontrollen ska utföras av Säkerhetspolisen.

Sekretess och tystnadsplikt

Utredningen föreslår en ny sekretessbrytande bestämmelse i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för att möjliggöra för MSB och tillsynsmyndigheter att lämna uppgifter härrörande från andra medlemsstater och EU:s institutioner som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL. Vidare föreslår utredningen att sekretesskyddet ska stärkas och föreslår att en ny bestämmelse om sekretess införs i 18 kap. OSL för uppgift i incidentrapporter enligt både NIS 2 och CER direktivet, samt för uppgift om åtgärd som följer av en sådan incident. Även uppgift om att inga åtgärder har vidtagits bör enligt utredningen omfattas av sekretess om det inte står klart att en sådan uppgift kan lämnas ut. Den föreslagna bestämmelsen föreslås få ett omvänt skaderekvisit och rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna begränsas.

Även diarium över incidenter hos rapporterande myndigheter, tillsynsmyndigheter och MSB föreslås kunna omfattas av sekretess.

Avseende bakgrundskontroller föreslås en bestämmelse om tystnadsplikt för uppgifter som framkommer i angelägenheter som avser bakgrundskontroll. En motsvarande bestämmelse för det allmännas verksamhet föreslås införas i 35 kap. OSL.

Utredningen anser även att sekretesskyddet för uppgifter som tillsynsmyndigheter kommer att hantera behöver kompletteras när det gäller uppgift som rör enskilds affärs- och driftsförhållanden. Därmed förslås en bestämmelse i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) om att sekretess gäller för dessa uppgifter i verksamhet som består i tillsyn och utredning enligt lagen om motståndskraft hos enskilda verksamhetsutövare. I övrigt bedömer utredningen att befintliga bestämmelser i OSL tillgodoser kraven i direktiven på informationsutbyte och sekretess.

Ingripande och sanktioner

Utredningen föreslår att ingripande sker genom att tillsynsmyndigheten beslutar om föreläggande, sanktionsavgift eller anmärkning. Tillsynsmyndigheten ska ingripa mot den som åsidosatt skyldigheten att anmäla att man tillhandahåller tjänsten till minst sex medlemsstater, göra en riskbedömning, vidta åtgärder och plan för motståndskraft, utse samverkansansvarig, rapportera incidenter, göra en befattningsanalys, genomföra en bakgrundskontroll och bevara viss information. Nivåerna på sanktionsavgiften föreslås vara desamma som för väsentliga verksamhetsutövare i lagen om cybersäkerhet. Det innebär att sanktionsavgiften för enskilda kritiska verksamhetsutövare ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst till det högsta av: 2 procent av den kritiska verksamhetsutövarens totala globala årsomsättning närmast föregående räkenskapsår, eller 10 000 000 euro.

Inhämtande av synpunkter från stadens verksamheter

Med anledning av kort svarstid har det inte varit möjligt att inhämta synpunkter genom nämnd-, förvaltning-, styrelse- eller bolagsremiss. Stadsledningskontoret har bjudit in till ett informationsmöte och dialogmöte för inhämtande av synpunkter. De verksamheter som har bjudits in är sådana som har bedömts kunna bli identifierade som kritiska verksamhetsutövare: kretslopp och vattenförvaltningen, Göteborg Energi AB, Gryaab AB, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, Intraservice, stadsmiljöförvaltningen, Göteborgs Hamn AB och Göteborgs Spårvägar AB. Nedan redovisas sammandrag av inkomna synpunkter från dialogmötet.

Av genomförd remissdialog framgår tydligt från deltagande förvaltningar och bolag att lagförslaget medför ett utökat ansvar vad avser riskbedömning, åtgärder för motståndskraft, incidentrapportering, bakgrundskontroller och eventuella sanktionsavgifter. Det utökande ansvaret bedöms sannolikt medföra ökande kostnader för exempelvis administration och IT-stöd. Preliminärt bedöms kostnaderna inte kunna hanteras inom befintlig budgetram eller inom ramen för de externa resurser som idag kan erhållas på området exempelvis från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Flera förvaltningar och bolag anger att då både CER- och NIS2-direktiven påverkar kritiska verksamhetsutövare, finns risk för överlappningar eller konflikt mellan olika krav. Det är avgörande att regler harmoniseras för att undvika dubbelarbete och säkerställa effektiv efterlevnad.

Göteborgs Hamn AB (GHAB) bedömer att man träffas av kriterierna vad avser kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse. I sammanhanget pekar GHAB också på behovet av att klargöra begreppet ”hamn” i relation till pågående regeringsutredning avseende hamngränser och hamnskyddsmyndighet (Regeringsbeslut LI2024/01378). GHAB anger vidare att det är stor skillnad på om varje terminal bedöms individuellt eller om GHAB ska beakta alla 20 hamnanläggningarna ingående i hamnskyddet.

Det är otydligt i utredningen vad som är att beakta som en betydande störning. I förslaget saknas riktvärden, exempelvis antal eller andel användare som berörs av störningen, störningens uppskattade varaktighet eller det geografiska område som påverkas. Det finns stor risk för att detta tolkas på olika sätt hos olika verksamhetsutövare. Samma resonemang kan föras vad gäller ringa skada eller betydande skada.

Utifrån att bakgrundskontrollerna inte bara ska utföras vid anställning utan även upprepas regelbundet för att säkerställa att personalen fortfarande är lämplig för säkerhetskritiska positioner, behövs sannolikt nya rutiner implementeras för att kunna hantera löpande kontroller. Det utökande ansvaret innebär sannolikt ökade administrativa bördor såväl som ökande kostnader. Vad gäller förslaget att det är den enskilde som ska beställa och uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret samt uppvisa giltig Id-handling, så lyfts utmaningen med att kunna verifiera om inlämnande dokument är äkta. Vad avser kontroll av handlingar från andra EU länder så bedöms det medföra ytterligare såväl tidsmässiga som administrativa belastningar.

Vad gäller tillsynsmyndigheterna så lyfts synpunkter om att det är viktigt att dessa samverkar med verksamhetsutövarna i syfte att gemensamt implementera lagstiftningen på ett korrekt och sektorsgemensamt sätt. Verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter bör ha dialoger och samverkansforum i syfte att hjälpa varandra att tolka, implementera och utveckla arbetet.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak i utredningens slutsatser och bedömningar samt förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Lagförslaget bedöms stärka den kommunala förmågan vad avser motståndskraft hos de nämnder och bolag som blir identifierade som kritiska verksamhetsutövare, något som också framgick tydligt på remissdialogen.

Ett centralt begrepp i utredningens förslag är verksamhetsutövare. Begreppet återfinns även i delbetänkandet gällande implementering av NIS2-direktivet i den föreslagna cybersäkerhetslagen. I delbetänkandet rörande cybersäkerhetslagen framgår att utredningen dragit slutsatsen att en verksamhetsutövare enligt NIS2 är en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet. Enligt utredningen omfattas den juridiska personens verksamhet i sin helhet. Vidare föreslås ett särskilt ansvar åläggas ledningen för verksamhetsutövaren, vilket inom ramen för cybersäkerhetsslagen anges utgöras av kommunstyrelsen när det gäller kommuner. Kommunala bolag är egna juridiska personer och betraktas således som självständiga verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarbegreppet i den föreslagna cybersäkerhetslagen liknar således i den delen begreppets innebörd i säkerhetsskyddslagen.

Även i föreliggande förslag kommer kommunen som juridisk person att identifieras som kritisk verksamhetsutövare. Dock till skillnad från den föreslagna cybersäkerhetslagen är

det endast den utpekade verksamheten inom aktuell sektor som kommer att träffas av de krav som den nu föreslagna lagstiftningen ställer. Kommunen som helhet träffas således inte vilket bedöms vara fallet avseende cybersäkerhetslagen. Ansvaret för att uppfylla de krav som ställs enligt föreliggande lagförslag får alltså anses följa det verksamhetsansvar som kommunfullmäktige beslutat om och fördelat genom gällande nämndreglementen.

På remissdialogen framgick tydligt att den förflyttning som lagförslaget medför sannolikt innebär ett utökat ansvar för såväl offentliga som enskilda kritiska verksamhetsutövare. I kombination med remissdialogen ser kontoret skäl att utöver redovisade ekonomiska konsekvenser också lämna övergripande synpunkter inom följande områden, förtydliganden av begrepp, tillsynsmyndigheter, register- och bakgrundskontroller samt sekretessbestämmelser.

Förtydligande av begrepp

Utredningen nämner att det finns ett stort värde att i framtiden se över NIS2- och CER-direktivens koppling till det svenska beredskapssystemet och att ensa så väl begrepp som sektorer som träffas av olika regelverk. Med det svenska beredskapssystemet avses bland annat kommuners och regioners arbete med civil beredskap enligt lag och föreskrift. Stadsledningskontoret gör bedömningen att NIS2- och CER-direktivens koppling till det svenska beredskapssystemet bör ses över i samband med att utsedda tillsynsmyndigheter tar fram föreskrifter. Därutöver bör följande begrepp förtydligas:

Register- och bakgrundskontroll: Stadsledningskontoret konstaterar att begreppen bakgrundskontroll och registerkontroll används på olika sätt. Exempelvis återfinns begreppet registerkontroll i föreliggande utredning, i säkerhetsskyddslagen samt i promemorian avseende Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Inom samtliga områden skiljer sig omfattningen av vad en registerkontroll innebär samt vem som ska utföra den. Exempelvis utförs en registerkontroll av Säkerhetspolisen enligt säkerhetsskyddslagen, men en registerkontroll avser enbart ett registerutdrag i föreliggande utredning. Även begreppet bakgrundskontroll kan anses otydligt då det används inom flera olika områden men ofta saknar definition i lagtext. Med begreppet bakgrundskontroll avses ofta något mer omfattande än enbart kontroll av id-handlingar och utdrag ur belastningsregistret, som den belastningsregisterkontroll som utredningen föreslår. Vid en säkerhetsprövning används exempelvis begreppet bakgrundskontroll för den utredning som sker inom ramen för en grundutredning. Där omfattas bland annat vanligen rättsärenden, personliga förhållanden, CV-verifiering och närvaro på sociala medier. För de företag som erbjuder bakgrundskontroll som en tjänst omfattas oftast minst personliga förhållanden, CV-verifiering, ekonomi och rättsärenden. I de fall begreppen bakgrundskontroll, registerkontroll och belastningsregisterkontroll nämns anser stadsledningskontoret att dessa behöver förtydligas och särskiljas, för att minska risken för otydligheter för både arbetstagare och arbetsgivare kring vad som gäller rent konkret för olika befattningar som träffas olika lagkrav.

Betydande störning: Utredningen pekar på ett antal parametrar som ska beaktas vid bedömning av störningens betydelse. Det saknas emellertid riktvärden för parametrarna, vilket riskerar att leda till att verksamhetsutövare tolkar begreppet olika. Enligt utredningen får ytterligare bestämmelser om när en störande effekt är betydande, utöver parametrarna, meddelas i myndighetsföreskrift. Stadsledningskontoret anser att ytterligare bestämmelser kring begreppet betydande störning i kommande föreskrifter behöver samordnas mellan tillsynsmyndigheterna och göras enhetliga.

Allriskperspektiv: Utredningen föreslår att riskbedömningen ska ta hänsyn till alla relevanta risker. Även åtgärderna för ökad motståndskraft ska utgå ifrån ett allriskperspektiv och vara proportionella i förhållande till riskerna. Stadsledningskontoret anser att begreppet allriskperspektiv är omfattande såväl som relativt oanvänt inom kommuners arbete med civil beredskap och därför behöver definieras tydligare för att underlätta genomförandet. Därtill kan ett allriskperspektiv i både riskbedömningen och åtgärdsarbetet innebära en stor ekonomisk påverkan inom stadens verksamheter relaterat till arbetet med åtgärder. Enligt utredningen bör närmare föreskrifter om hur en riskbedömning ska göras och vad den ska innehålla meddelas av tillsynsmyndigheter. Med anledning av ovan resonemang behöver begreppet och dess omfattning förtydligas i föreskrifterna.

Tillsynsmyndigheter och föreskrifter

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår. Detta för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn. I övrigt bedömer utredningen att det inte behövs någon ytterligare särskild reglering angående myndigheternas övriga samarbete.

Stadsledningskontoret ser positivt på föreslaget kring samarbetsforum, men ser risker med att fokuset för forumet läggs på tillsyn, och inte övriga delar i förslaget så som riskbedömning och åtgärder. Här finns fortsatt en risk för att kraven tillämpas olika om tillsynsmyndigheterna meddelar föreskrifter utan att dessa samordnas och görs enhetliga. Stadsledningskontoret vill betona att det är av stor vikt att det sker en samordning mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och myndigheter med föreskriftsrätt kring förslaget som helhet och inte enbart kring tillsyn.

Stadsledningskontoret anser vidare att tillsynsmyndigheterna bör inta en vägledande och stödjande roll som grundas i en dialogbaserad tillsynsmodell gentemot de sektorer som är tillsynsobjekt. Detta för att på ett mer ändamålsenligt sätt uppnå motståndskraft i kommunens samhällsviktiga tjänster.

Bakgrundskontroller

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag om att kritiska verksamhetsutövare ska ges möjlighet till att utföra bakgrundskontroller av såväl befintlig personal som vid rekrytering. Förslaget kommer sannolikt bidra till att stärka förmågan till motståndskraft, en synpunkt som också framfördes av flera förvaltningar och bolag på remissdialogen. I sammanhanget vill dock stadsledningskontoret göra några medskick.

När ansvaret för att uppvisa giltig Id-handling samt utdrag från belastningsregistret ligger hos den enskilde och inte hos den kritiska verksamhetsutövaren finns en risk att förfalskade handlingar används. Även om möjligheten finns att kontrollera äktheten i utdrag från svenska belastningsregistret via Polismyndigheten så pekar flera förvaltningar och bolag på utmaningen vad avser kontroll av handlingar från andra länder.

Vad avser lämplighet för befattning är det inte tydligt i utredningen hur detta ska tolkas eller vad som rimligen bör krävas. Ett stort ansvar läggs på de kritiska verksamhetsutövarna att själva bedöma och ange relevanta kriterier. Beslut om lämplighet hanteras inte via den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare utan i enlighet med gällande arbetsrättsliga regelverk. Oaktat om bedömningsfrågan resulterar i behov av omplacering eller avslag på ansökan medför otydligheten en risk för arbetsrättsliga tvister gällande bedömningen.

Om det i ett senare skede blir möjligt att överklaga ett lämplighetsbeslut enligt säkerhetsskyddslagen, likt det som utreds (i Dir. 2023:91), konstaterar stadsledningskontoret att möjligheten att överklaga kommer hanteras olika mellan lagstiftningsområden med delvis samma syfte.

Beroende på lokal organisatorisk förmåga, kan kravet på omplacering alternativ andra arbetsuppgifter för befintlig personal som inte längre bedöms vara lämpliga för sin befattning, medföra utmaningar för staden som helhet. Vidare bedöms kravet på återkommande kontroller sannolikt medföra en ökad administrativ börda vilket också kan medföra ökade verksamhetskostnader.

I relation till promemorian från Justitiedepartementet och förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare kan stadsledningskontorets konstatera att det finns förslag till lagstiftning som delvis tangerar samma syfte, att stärka kommunens förmåga att upprätthålla ett motståndskraftigt verksamhetsskydd. I grunden är detta positivt. I den kommande hanteringen av lagförslagen vill stadsledningskontoret betona vikten av att belysa hur de två lagförslagen ska samspela men också hur de relaterar till befintlig lagstiftning exempelvis säkerhetsskyddslagen.

Sekretessbestämmelser

De ändringar som föreslås i utredningen gällande sekretess och tystnadsplikt syftar till att ge tillräckligt skydd för sådana uppgifter som kan komma att behandlas i såväl NIS2 som CER-direktiven. Bland annat föreslås en ny bestämmelse i OSL som explicit tar sikte på uppgift i incidentrapporter som följer av lagen om cybersäkerhet och lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare samt på uppgift om åtgärd som följer av sådana incidenter. Vidare föreslås en ny sekretessbrytande bestämmelse i 15 kap. OSL som syftar till att möjliggöra för MSB och tillsynsmyndigheter att utbyta uppgifter som regleras i NIS2 och CER-direktiven som härrör från en medlemsstat eller EU:s institutioner. I övrigt bedömer utredningen att befintliga bestämmelser i OSL tillgodoser kraven i direktiven på informationsutbyte och sekretess.

I delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18) bedömer utredningen att de flesta kommuner redan omfattas i sin helhet av kraven i NIS2 genom att de bedriver hemsjukvård. Dessutom konstateras att alla kommuner bör omfattas för fullständighetens skull. Ett centralt begrepp i den föreslagna cybersäkerhetslagen är verksamhetsutövare. Utredningen drar slutsatsen att en verksamhetsutövare enligt NIS2 är en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet. Ett särskilt utpekat ledningsansvar för verksamhetsutövaren följer även av förslaget. För kommuner anges ledningsansvaret utövas av kommunstyrelsen. Även om kommuner är en juridisk person innebär den kommunala nämndorganisationen att en kommun består av flera olika myndigheter som i sig har ett självständigt ansvar för olika delar av kommunens verksamhet. Utifrån det, och det föreslagna ledningsansvaret för kommunstyrelsen, menar stadsledningskontoret att det vore önskvärt med ett förtydligande hur informationsdelning inom en kommun ska kunna ske då en kommun ur ett sekretessperspektiv består av flera olika självständiga myndigheter.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Sammanfattning

CER-direktivet

Europaparlamentet och rådet antog den 14 december 2022 CER-direktivet[1]. Direktivets syfte är att stärka kritiska verksamhetsutövares motståndskraft och förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster på den inre marknaden.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 17 juli 2026 identifiera verksamhetsutövare som erbjuder samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel. Medlemsstaterna ska senast den 17 januari 2026 ta fram en nationell riskbedömning och en strategi för kritiska verksamhetsutövares motståndskraft.

Direktivet ställer krav på kritiska verksamhetsutövare, de ska göra en riskbedömning och vidta åtgärder för motståndskraft inklusive bakgrundskontroller i syfte att stärka motståndskraften samt rapportera incidenter. Riskbedömningen ska göras inom nio månader från mottagandet av underrättelsen om identifiering. Kravet på åtgärder för motståndskraft ska tillämpas först tio månader efter att den kritiska verksamhetsutövaren har underrättats om identifieringen. I direktivet finns också bestämmelser om kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse.

Direktivet innehåller vidare bestämmelser om tillsyn och sanktioner samt en ram för samarbete mellan medlemsstaterna.

Direktivet är ett minimidirektiv med innebörd att den svenska lagstiftningen skulle kunna innehålla mer långtgående skyldigheter.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

Medlemsstaterna ska senast den 17 oktober 2024 anta och offentliggöra de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelserna ska tillämpas från och med den 18 oktober 2024.

Direktivet ersätter rådets direktiv 2008/114/EG om identifiering av, klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna som upphör att gälla med verkan från och med den 18 oktober 2024. Hänvisningar i det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till det här direktivet.

Utredningens uppdrag

Utredningen redovisar i detta slutbetänkande förslag om införlivning av CER-direktivet i svensk rätt samt förslag till ändring i offentlighets- och sekretessbestämmelserna, ändring i säkerhetsskyddslagen samt i lagen om cybersäkerhet. Utredningen redovisade i delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18 förslag om införlivning av NIS2-direktivet[2].

Utredningens uppdrag har varit att föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att CER-direktivet ska kunna genomföras. Det har innefattat att föreslå hur identifiering och krav på verksamhetsutövare som omfattas av direktivet ska regleras samt rollfördelningen mellan svenska myndigheter med avseende på de olika uppgifter och ansvarsområden som föreskrivs i CER-direktivet.

I utredningens uppdrag har även ingått att ta ställning till om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter som kan komma att behandlas enligt NIS2- och CER-direktiven, föreslå de ändringar som behövs för en mer sammanhållen systematik mellan säkerhetsskyddslagen, lagen om cybersäkerhet och lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare, särskilt vad gäller tillsynsmyndigheternas befogenheter och sanktionsavgifternas storlek.

Utredningen ska vidare beakta de frågor som är gemensamma för NIS2- och CER-direktiven i den mån dessa är hänförliga till genomförandet av CER-direktivet.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

Utredningens förslag

Lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare

Utredningen föreslår att CER-direktivet införlivas genom en ny lag, lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Utredningen föreslår inte några skyldigheter utöver vad som följer av direktivet.

Vem omfattas av reglerna om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare?

Regelverket ska tillämpas på enskilda och offentliga verksamhetsutövare som tillhandahåller en samhällsviktig tjänst som omfattas av bilagan till direktivet. Vidare krävs att verksamhetsutövaren har identifierats som kritisk av tillsynsmyndigheten. För kritiska verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur och digital infrastruktur gäller endast vissa begränsade delar av regelverket.

I förslaget görs vissa undantag från lagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte för sådant som regleras i förslaget till lag om cybersäkerhet och inte heller om det i annan författning finns bestämmelser om krav på riskbedömning, åtgärder för motståndskraft, bakgrundskontroll och incidentrapportering om kraven har minst motsvarande verkan. Lagen gäller inte heller för regeringen, Regeringskansliet, utlandsmyndigheter, kommittéväsendet, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän, Sveriges Riksbank, Riksdagsförvaltningen eller Sveriges domstolar.

Lagen gäller inte för statliga myndigheter som till övervägande del bedriver brottsbekämpning eller säkerhetskänslig verksamhet. För övriga verksamhetsutövare gäller inte 3–6 kap. i lagen för den del av den samhällsviktiga tjänsten som är säkerhetskänslig. Det innebär att dessa verksamhetsutövare bland annat omfattas av bestämmelserna om identifiering i 2 kap. i den föreslagna lagen.

Identifiering av kritiska verksamhetsutövare

Tillsynsmyndigheterna ska genom beslut identifiera kritiska verksamhetsutövare inom sina tillsynsområden. För att en verksamhetsutövare ska identifieras som kritisk enligt direktivet ska tre kriterier vara uppfyllda. För det första ska verksamhetsutövaren tillhandahålla en eller flera samhällsviktiga tjänster inom någon av sektorerna som finns i bilagan till direktivet, för det andra ska verksamhetsutövaren ha en kritisk infrastruktur belägen i Sverige och för det tredje ska en incident få betydande störande effekter för tillhandahållandet av den samhällsviktiga tjänsten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska meddela föreskrifter om när en störande effekt är betydande.

Vid identifieringen ska tillsynsmyndigheten beakta den nationella riskbedömningen och strategin för kritiska verksamhetsutövares motståndskraft.

Tillsynsmyndigheten ska upprätta en förteckning över kritiska verksamhetsutövare inom sitt tillsynsområde. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska upprätta en samlad förteckning över samtliga kritiska verksamhetsutövare.

Kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse

Kritiska verksamhetsutövare som tillhandahåller en samhällsviktig tjänst till eller i minst sex medlemsstater ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Dessa verksamhetsutövare ska delta i kommissionens samråd. På grundval av samrådet fastställer kommissionen om den kritiska verksamhetsutövaren är av särskild europeisk betydelse.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tar emot kommissionens underrättelse om att en kritisk verksamhetsutövare är av särskild europeisk betydelse och vidarebefordrar den till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten underrättar den kritiska verksamhetsutövaren.

Kommissionen anordnar rådgivande uppdrag för att bedöma de åtgärder som den kritiska verksamhetsutövaren har infört för att uppfylla sina skyldigheter. Ett rådgivande uppdrag får endast genomföras om MSB efter samråd med den kritiska verksamhetsutövaren och dennas tillsynsmyndighet, lämnat samtycke.

Krav på riskbedömning, åtgärder för motståndskraft och incidentrapportering

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska göra en nationell riskbedömning.

En kritisk verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning nio månader efter att den fått del av beslutet om identifiering. Riskbedömningen ska innehålla en redogörelse för alla relevanta risker som skulle kunna leda till en incident.

Verksamhetsutövaren ska vidare vidta tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft. Åtgärderna ska vidtas på grundval av riskbedömningen, utgå från ett allriskperspektiv och vara proportionella i förhållande till risken. Det ska finnas en plan som beskriver åtgärder som vidtagits eller ska vidtas. Tillsynsmyndigheterna får meddela föreskrifter om riskbedömning, åtgärder och planer för motståndskraft. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter för sektorn offentlig förvaltning.

Kritiska verksamhetsutövare ska utan dröjsmål rapportera incidenter som medför eller kan medföra en betydande störning i tillhandahållandet av den samhällsviktiga tjänsten till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. En första rapport ska lämnas inom 24 timmar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om vad som utgör en betydande störning och om incidentrapportering.

Skyldigheterna avseende åtgärder och incidentrapportering börjar gälla först tio månader efter den dag verksamhetsutövaren fått del av tillsynsmyndighetens beslut om identifiering.

Kritiska verksamhetsutövare ska också utse en samverkansansvarig som utgör kontaktpunkt för berörda myndigheter.

Bakgrundskontroll

Syftet med en bakgrundskontroll är att endast den som bedöms lämplig ska få vara anställd eller på annat sätt delta i befattningar där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten.

Utredningen föreslår att kritiska verksamhetsutövare ska göra en befattningsanalys där det framgår för vilka befattningar det finns ett krav på bakgrundskontroll. Analysen ska dokumenteras.

Den kritiska verksamhetsutövaren ska genomföra bakgrundskontrollen och bedöma om personen som kontrollen avser är lämplig. En bakgrundskontroll innebär att den som kontrolleras ska styrka sin identitet och visa upp ett särskilt utdrag från belastningsregistret. Av förordningen (1999:1134) om belastningsregister framgår vilka uppgifter ett utdrag ska innehålla.

Det ska dokumenteras att en bakgrundskontroll genomförts och anteckningen ska bevaras i två år.

Tillsyn

Utredningen föreslår att den tillsynsmyndighet som är tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen om cybersäkerhet även blir tillsynsmyndighet enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Ett fåtal tillsynsmyndigheter har fått ny undersektor eller kategori av entitet. Vidare ingår i sektorn offentlig förvaltning endast statliga myndigheter. Följande tillsynsmyndigheter föreslås.

Tillsynsmyndighet	Sektor
Statens energimyndighet	Energi
Transportstyrelsen	Transport
Finansinspektionen	Bankverksamhet Finansmarknadsinfrastruktur
Inspektionen för vård och omsorg	Vårdgivare[3] i Hälso- och sjukvårdssektorn
Läkemedelsverket	Hälso- och sjukvårdssektorn, med undantag för vårdgivare
Livsmedelsverket	Avloppsvatten Dricksvatten Produktion, bearbetning och distribution av livsmedel
Post- och telestyrelsen	Digital infrastruktur Rymden
Länsstyrelserna i Norrbottens, Skåne, Stockholms och Västra Götalands län	Offentlig förvaltning

[3] Vårdgivare enligt definitionen i artikel 3 g i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs.

Kritiska verksamhetsutövare ska tillhandahålla tillsynsmyndigheten den information som behövs för tillsynen och den nationella riskbedömningen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen i den omfattning som behövs för tillsynen. Undantag görs för uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade och tillträde till verksamhet där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs.

MSB ska leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn.

Inom ramen för tillsyn ska tillsynsmyndigheten även genomföra rådgivande uppdrag som anordnas av kommissionen avseende kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse.

Tillsynsmyndigheten ska även bidra med underlag till den nationella riskbedömningen.

Gemensam kontaktpunkt

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara gemensam kontaktpunkt. Den gemensamma kontaktpunkten ska ha en sambandsfunktion för att säkerställa det gränsöverskridande samarbetet med gemensamma kontaktpunkter i andra medlemsstater och med kommissionen.

Ingripande och sanktioner

Utredningen föreslår att ingripande sker genom att tillsynsmyndigheten beslutar om föreläggande, sanktionsavgift eller anmärkning. Tillsynsmyndigheten ska ingripa mot den som åsidosatt skyldigheten att anmäla att man tillhandahåller tjänsten till minst sex medlemsstater, göra en riskbedömning, vidta åtgärder och plan för motståndskraft, utse samverkansansvarig, rapportera incidenter, göra en befattningsanalys, genomföra en bakgrundskontroll och bevara viss information.

Nivåerna på sanktionsavgiften föreslås vara desamma som för väsentliga verksamhetsutövare i lagen om cybersäkerhet. Det inne-

bär att sanktionsavgiften för enskilda kritiska verksamhetsutövare ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst till det högsta av:

1. 2 procent av den kritiska verksamhetsutövarens totala globala årsomsättning närmast föregående räkenskapsår, eller
2. 10 000 000 euro.

För offentliga kritiska verksamhetsutövare ska avgiften bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst till 10 000 000 kronor.

Vid bedömning av sanktionsavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till den skada eller risk för skada som uppstått till följd av överträdelsen, om den kritiska verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse och de kostnader som verksamhetsutövaren har undvikit till följd av överträdelsen.

Om tillsynsmyndigheten inte finner skäl att ingripa med föreläggande eller sanktionsavgift ska den i stället meddela en anmärkning. Tillsynsmyndigheten får i vissa fall avstå från att ingripa.

Lagen om cybersäkerhet

Den som identifierats som en kritisk verksamhetsutövare enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ska oavsett storlek omfattas av lagen om cybersäkerhet om verksamheten omfattas av bilaga 1 eller 2 i NIS2-direktivet och verksamhetsutövaren är etablerad i Sverige.

Sekretess och tystnadsplikt

För att MSB och tillsynsmyndigheterna ska kunna lämna ut uppgifter som härrör från andra medlemsstater och EU:s institutioner och som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, till varandra, föreslår utredningen en ny sekretessbrytande bestämmelse i 15 kap.

Utredningen föreslår vidare att sekretesskyddet ska stärkas och föreslår att en ny bestämmelse om sekretess införs i 18 kap. OSL för uppgift i incidentrapporter enligt lagen om cybersäkerhet och lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare samt för uppgift om åtgärd som följer av en sådan incident. Bestämmelsen förslås

få ett omvänt skaderekvisit och rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna begränsas. Vidare föreslås att diarium över incidenter hos rapporterande myndigheter, tillsynsmyndigheter och MSB ska kunna omfattas av sekretess.

När det gäller bakgrundskontroller föreslås en bestämmelse om tystnadsplikt för uppgifter som förekommer i angelägenheter som avser bakgrundskontroll i den nya lagen. En motsvarande bestämmelse införs i 35 kap. OSL för det allmännas verksamhet.

Sekretesskyddet för uppgifter som tillsynsmyndigheten kommer att hantera behöver kompletteras när det gäller uppgifter som rör enskilds affärs- eller driftsförhållanden. Utredningen föreslår därför att det i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) införs en bestämmelse om att sekretess gäller för dessa uppgifter i verksamhet som består i tillsyn och utredning enligt lagen om motståndskraft hos enskilda verksamhetsutövare.

Sanktionsavgift enligt säkerhetsskyddslagen med mera

Utredningen föreslår att sanktionsavgifternas storlek i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska höjas för enskilda verksamhetsutövare. Det innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst till det högsta av 120 000 000 kronor eller 2 procent av verksamhetsutövarens totala globala årsomsättning närmast föregående räkenskapsår.

Utredningen föreslår inga ändringar i säkerhetsskyddslagen avseende tillsynsmyndighetens befogenheter.

Utredningen har bedömt att ingripande genom att ansöka om förbud att utöva ledningsfunktion och att meddela en anmärkning inte ska införas i säkerhetsskyddslagen.

Anger en kritisk verksamhetsutövare att den samhällsviktiga tjänsten till någon del är säkerhetskänslig ska tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen underrättas. Tillsynsmyndigheten ska inom fem dagar meddela tillsynsmyndigheten enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare huruvida den kritiska verksamhetsutövaren har anmält att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Konsekvenser

Utredningens förslag medför ekonomiska konsekvenser för tillsynsmyndigheterna, MSB, Polismyndigheten och kritiska verksamhetsutövare.

Utredningen föreslår att

- tillsynsmyndigheterna för år 2025 och 2026 tilldelas ett förstärkt anslag. Kostnader för löpande tillsyn föreslås beräknas när identifieringen av kritiska verksamhetsutövare är genomförd.
- MSB för år 2025 och 2026 får ett förstärkt anslag. Kostnader för stöd vid incidenter får klarläggas när identifieringen av kritiska verksamhetsutövare är genomförd.
- Polismyndighetens kostnader för den löpande hanteringen av utdrag ur belastningsregistret föreslås beräknas när identifieringen av kritiska verksamhetsutövare är genomförd och dessa har gjort den föreskrivna befattningsanalysen.

När det gäller kostnader för offentliga verksamhetsutövare föreslår utredningen att dessa finansieras inom befintlig budgetram. Avseende kostnader för enskilda verksamhetsutövare föreslår utredningen, när antalet kritiska verksamhetsutövare har identifierats och riskbedömningarna har genomförts, att det kan finnas anledning att överväga om det finns behov av att införa statligt stöd.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare och tillhörande förordning ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

Förslagen i offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen som gäller lagen om cybersäkerhet föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Övriga förslag föreslås träda i kraft den 1 augusti 2025.

Summary

CER Directive

On 14 December 2022, the European Parliament and the Council of the European Union adopted the Directive on the resilience of critical entities (CER Directive)[1]. The aim of the Directive is to strengthen entities' resilience and ability to provide essential services in the internal market.

According to the Directive, by 17 July 2026 each Member State must identify operators that offer essential services in the energy, transport, banking, financial market infrastructure, health, drinking water, waste water, digital infrastructure, public administration, space and production, processing and food distribution sectors. By 17 January 2026, each Member State must carry out a national risk assessment and adopt a strategy for enhancing the resilience of critical entities.

The Directive requires critical entities to carry out a risk assessment and take measures aimed at enhancing resilience, including background checks, and to report incidents. An entity must carry out the risk assessment within nine months of being notified that it has been identified as a critical entity. The required resilience measures should be applied 10 months after the critical entity has been notified of its identification as a critical entity. The Directive also contains provisions on critical entities of particular European significance.

It also contains provisions on supervision and penalties, and a framework for cooperation between Member States.

The Directive establishes harmonised minimum rules, which means that Swedish legislation could impose more extensive obligations.

[1] Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC.

By 17 October 2024, the Member States must adopt and publish the provisions that are necessary for compliance with the Directive. The provisions will apply from 18 October 2024.

From 18 October 2024, the Directive will replace Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructure and assessment of the need to improve the protection of that infrastructure. References to the repealed Directive will be construed as references to the new Directive.

The Inquiry's remit

In this final report, the Inquiry outlines its proposals on incorporating the CER Directive into Swedish law and proposals on amending the public access to information and confidentiality provisions, the Protective Security Act and the proposed cybersecurity act. In its interim report *New rules on cybersecurity* (SOU 2024:18), the Inquiry outlined proposals on incorporating the Directive on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS 2)[2].

The Inquiry has been tasked with proposing amendments to Swedish law that are necessary for implementation of the CER Directive. This includes proposing how the identification of and requirements placed on entities covered by the Directive should be regulated and how the roles as regards the various tasks and areas of responsibility prescribed under the CER Directive should be divided between Swedish government agencies.

The Inquiry's remit also includes considering whether the provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) provide adequate protection for personal data that may be processed in accordance with the NIS 2 and CER Directives, and proposing any amendments that are necessary for a more cohesive system between the Protective Security Act, the proposed cybersecurity act and the proposed act on resilience of critical entities, particularly with respect to supervisory authorities' powers and the size of financial penalties.

[2] Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive).

Göteborgs Stad

Datum: 2025-01-15
Ärendenummer: SLK-2024-00924

Försvarsdepartementet
Fo.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: alfred.pucek@regeringskansliet.se
Diarienummer: Fö2024/01550

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Försvarsdepartementet - Betänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster

Göteborgs stad har givits tillfälle att yttra sig över remiss gällande förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Göteborgs Stad instämmer i huvudsak med betänkandets bedömningar och förslag men ser skäl att yttra sig i följande delar:

Ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget bedöms medföra ett utökat ansvar vad avser, riskbedömning, åtgärder för motståndskraft, incidentrapportering och bakgrundskontroller. Till skillnad från den bedömning som görs i utredningen så är Göteborgs Stads bedömning att det utökande ansvaret sannolikt kommer medföra ökande kostnader för exempelvis administration och IT-stöd. Preliminärt bedöms kostnaderna inte kunna hanteras inom befintlig budgetram eller inom ramen för de externa resurser som idag kan erhållas på området exempelvis från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Huruvida de ekonomiska resurser som anges kunna tillgängliggöras på unionsnivå är tillräckliga går inte att bedöma utifrån underlagen i utredningen.

Förtydligade av begrepp

Register- och bakgrundskontroll: Göteborgs Stad konstaterar att begreppen bakgrundskontroll och registerkontroll används på olika sätt. Exempelvis återfinns begreppet registerkontroll i föreliggande utredning, i säkerhetsskyddslagen samt i promemorian avseende Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Inom samtliga områden skiljer sig omfattningen av vad en registerkontroll innebär samt vem som ska utföra den. Exempelvis utförs en registerkontroll av Säkerhetspolisen enligt säkerhetsskyddslagen, men en registerkontroll avser enbart ett registerutdrag i föreliggande utredning. Även begreppet bakgrundskontroll kan anses otydligt då det används inom flera olika områden men ofta saknar definition i lagtext. Med begreppet bakgrundskontroll avses ofta något mer omfattande än enbart kontroll av id-handlingar och utdrag ur belastningsregistret, som den belastningsregisterkontroll som utredningen föreslår. Vid en säkerhetsprövning används exempelvis begreppet bakgrundskontroll för den utredning som sker inom ramen för en grundutredning. Där omfattas bland annat vanligen rättsärenden, personliga förhållanden, CV-verifiering och närvaro på sociala medier. För de företag som erbjuder bakgrundskontroll som en tjänst omfattas oftast minst personliga förhållanden, CV-verifiering, ekonomi och rättsärenden. I de fall begreppen bakgrundskontroll, registerkontroll och belastningsregisterkontroll nämns anser stadsledningskontoret att dessa behöver förtydligas och särskiljas, för att minska

risken för otydligheter för både arbetstagare och arbetsgivare kring vad som gäller rent konkret för olika befattningar som träffas olika lagkrav.

Betydande störning: Utredningen pekar på ett antal parametrar som ska beaktas vid bedömning av störningens betydelse. Det saknas emellertid riktvärden för parametrarna, vilket riskerar att leda till att verksamhetsutövare tolkar begreppet olika. Enligt utredningen får ytterligare bestämmelser om när en störande effekt är betydande, utöver parametrarna, meddelas i myndighetsföreskrift. Göteborgs Stad anser att ytterligare bestämmelser kring begreppet betydande störning i kommande föreskrifter behöver samordnas mellan tillsynsmyndigheterna och göras enhetliga.

Allriskperspektiv: Utredningen föreslår att riskbedömningen ska ta hänsyn till alla relevanta risker. Även åtgärderna för ökad motståndskraft ska utgå ifrån ett allriskperspektiv och vara proportionella i förhållande till riskerna. Göteborgs Stad anser att begreppet allriskperspektiv är omfattande såväl som relativt oanvänt inom kommuners arbete med civil beredskap och därför behöver definieras tydligare för att underlätta genomförandet. Därtill kan ett allriskperspektiv i både riskbedömningen och åtgärdsarbetet innebära en stor ekonomisk påverkan inom stadens verksamheter relaterat till arbetet med åtgärder. Enligt utredningen bör närmare föreskrifter om hur en riskbedömning ska göras och vad den ska innehålla meddelas av tillsynsmyndigheter. Med anledning av ovan resonemang behöver begreppet och dess omfattning förtydligas i föreskrifterna.

Tillsynsmyndigheter och föreskrifter

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår. Detta för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn. I övrigt bedömer utredningen att det inte behövs någon ytterligare särskild reglering angående myndigheternas övriga samarbete.

Göteborgs Stad ser positivt på föreslaget kring samarbetsforum, men ser risker med att fokuset för forumet läggs på tillsyn, och inte övriga delar i förslaget så som riskbedömning och åtgärder. Här finns fortsatt en risk för att kraven tillämpas olika om tillsynsmyndigheterna meddelar föreskrifter utan att dessa samordnas och görs enhetliga. Göteborgs Stad vill betona att det är av stor vikt att det sker en samordning mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och myndigheter med föreskriftsrätt kring förslaget som helhet och inte enbart kring tillsyn.

Göteborgs Stad anser vidare att tillsynsmyndigheterna bör inta en vägledande och stödjande roll som grundas i en dialogbaserad tillsynsmodell gentemot de sektorer som är tillsynsobjekt. Detta för att på ett mer ändamålsenligt sätt uppnå motståndskraft i kommunens samhällsviktiga tjänster.

Bakgrundskontroller

När ansvaret för att uppvisa giltig Id-handling samt utdrag från belastningsregistret ligger hos den enskilde och inte hos den kritiska verksamhetsutövaren finns en risk att förfalskade handlingar används. Även om möjligheten finns att kontrollera äktheten i utdrag från svenska belastningsregistret via Polismyndigheten så pekar flera av stadens förvaltningar och bolag på utmaningen vad avser kontroll av handlingar från andra länder.

Vad avser lämplighet för befattning är det inte tydligt i utredningen hur detta ska tolkas eller vad som rimligen bör krävas. Ett stort ansvar läggs på de kritiska verksamhetsutövarna att själva bedöma och ange relevanta kriterier. Beslut om lämplighet hanteras inte via den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare utan i enlighet med gällande arbetsrättsliga regelverk. Oaktat om bedömningsfrågan resulterar i behov av omplacering eller avslag på ansökan medför otydligheten en risk för arbetsrättsliga tvister gällande bedömningen. Om det i ett senare skede blir möjligt att överklaga ett lämplighetsbeslut enligt säkerhetsskyddslagen, likt det som utreds (i Dir. 2023:91), konstaterar Göteborgs Stad att möjligheten att överklaga kommer hanteras olika mellan lagstiftningsområden med delvis samma syfte.

I relation till promemorian från Justitiedepartementet om Utökade registerkontroller vid anställning i kommun och förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare kan Göteborgs Stad konstatera att det finns förslag till lagstiftning som delvis tangerar samma syfte, att stärka kommunens förmåga att upprätthålla ett motståndskraftigt verksamhetsskydd. I grunden är detta positivt. I den kommande hanteringen av lagförslagen vill Göteborgs Stad betona vikten av att belysa hur de två lagförslagen ska samspela men också hur de relaterar till befintlig lagstiftning exempelvis säkerhetsskyddslagen.

Sekretessbestämmelser

De ändringar som föreslås i utredningen gällande sekretess och tystnadsplikt syftar till att ge tillräckligt skydd för sådana uppgifter som kan komma att behandlas i såväl NIS2 som CER-direktiven. Bland annat föreslås en ny bestämmelse i OSL som explicit tar sikte på uppgift i incidentrapporter som följer av lagen om cybersäkerhet och lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare samt på uppgift om åtgärd som följer av sådana incidenter. Vidare föreslås en ny sekretessbrytande bestämmelse i 15 kap. OSL som syftar till att möjliggöra för MSB och tillsynsmyndigheter att utbyta uppgifter som regleras i NIS2 och CER-direktiven som härrör från en medlemsstat eller EU:s institutioner. I övrigt bedömer utredningen att befintliga bestämmelser i OSL tillgodoser kraven i direktiven på informationsutbyte och sekretess.

I delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18) bedömer utredningen att de flesta kommuner redan omfattas i sin helhet av kraven i NIS2 genom att de bedriver hemsjukvård. Dessutom konstateras att alla kommuner bör omfattas för fullständighetens skull. Ett centralt begrepp i den föreslagna cybersäkerhetslagen är verksamhetsutövare. Utredningen drar slutsatsen att en verksamhetsutövare enligt NIS2 är en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet. Ett särskilt utpekat ledningsansvar för verksamhetsutövaren följer även av förslaget. För kommuner anges ledningsansvaret utövas av kommunstyrelsen. Även om kommuner är en juridisk person innebär den kommunala nämndorganisationen att en kommun består av flera olika myndigheter som i sig har ett självständigt ansvar för olika delar av kommunens verksamhet. Utifrån det, och det föreslagna ledningsansvaret för kommunstyrelsen, menar Göteborgs Stas att det vore önskvärt med ett förtydligande hur informationsdelning inom en kommun ska kunna ske då en kommun ur ett sekretessperspektiv består av flera olika självständiga myndigheter.

Göteborgs kommunstyrelse