

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till:
li.transport.remissvarregeringskansliet.se.

Transportstyrelsens remissvar angående promemorian - En ny lag om kollektivtrafikskydd

Sammanfattning

Transportstyrelsen är positiv till ett stärkt kollektivtrafikskydd genom lagstiftning men avstyrker förslagen i promemorian. För att lagstiftningen ska kunna ge önskad effekt är det centralt att reglerna träffar rätt och blir ändamålsenliga. Transportstyrelsen anser att det återstår flera större frågor som behöver utredas vidare innan lagstiftningen fastställs. Det innebär också att ikraftträdandet måste senareläggas.

Transportstyrelsen är av uppfattningen att en ny lag om kollektivtrafikskydd ytterligare behöver utredas för hur den föreslagna lagen förhåller sig till säkerhetsskyddslagen (2018:585), kommande genomförande av EU:s CER-direktiv¹ för motståndskraft hos samhällsviktiga tjänster samt genomförandet av EU:s NIS2-direktiv² om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå.

Transportstyrelsen anser också att:

- regler ska vara tydliga och förutsägbara, därför bör tillämpningsområdet för bytespunkter förtydligas
- frågan om samordning på utsedda bytespunkter bör utredas vidare

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

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)

- förväntningarna på aktörerna vid utsedda bytespunkter bör tydliggöras och säkerställas vara proportionerliga.

Transportstyrelsen är också av uppfattningen att myndighetens kostnader för den löpande tillsynen ska beräknas när identifieringen av antalet bytesplatser och skyddspliktiga transportörer är genomförd. I avsnittet nedan redogörs även för ytterligare synpunkter.

Transportstyrelsens synpunkter

Indelningen i numrerade rubriker i remissvaret följer utredningens rubriker.

2.1 En ny lag och förordning införs

Lagens syfte

Syftet med lagen anges vara att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. Arbetet med kollektivtrafikskydd definieras sedan i 3 § och upprepar orden i syftesbeskrivningen.

Transportstyrelsen anser att syftet med fördel istället skulle kunna formuleras på nedanstående sätt för att tydliggöra att det är skyddet av människor som ska vara i fokus:

- Lagen syftar till skydd av människor i kollektivtrafiken, mot allvarliga olagliga handlingar.

Även definitionen av arbete med kollektivtrafikskydd (3 §) bör ändras. Transportstyrelsen förordar att orden infrastruktur och materiel stryks. Ett arbete som handlar om att identifiera och åtgärda risker för skydda människor kommer att beröra även infrastruktur och materiel när det är relevant. Att ta bort orden materiel och infrastruktur ur definitionen skulle, enligt vår bedömning, också minska risken för överlappningar med annan lagstiftning.

2.2 Förhållandet till annan reglering

2.2.1 Beredskap och åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft

Transportstyrelsen delar utredningens analys (s. 17) om att den föreslagna lagen om kollektivtrafikskydd måste kunna fungera ihop med kommande förslag om genomförandet av EU:s CER-direktiv för motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Transportstyrelsen saknar dock en närmare analys i utredningen av hur de olika regelverken ska fungera ihop. Redan idag utgör den samlade regelmassan en komplex materia att hantera för både verksamhetsutövare och myndigheter (jämför Transportstyrelsens remissvar TSG 2024-4679 om slutbetänkandet SOU 2022:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster som behandlar genomförandet av CER-direktivet).

Det är enligt Transportstyrelsen angeläget att en sådan analys görs innan ytterligare genomgripande lagförslag läggs fram.

Det saknas också en närmare redogörelse för hur förslaget förhåller sig till säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet bl.a. på transportområdet och syftar bl.a. till att förebygga sabotage och terroristbrott. Därför anser Transportstyrelsen att det behöver tydliggöras hur förslaget förhåller sig säkerhetsskyddslagen.

I arbetet med genomförandet av EU:s NIS2-direktiv, om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå, föreslår nu myndigheten för samhälle och beredskap (MSB) att kravet om rapporteringspliktiga incidenter inom transportsektorn även ska omfatta kollektivtrafik. Definitionen av kollektivtrafik föreslås vara den samma som för EU:s CER-direktiv. Det är enligt Transportstyrelsen även här angeläget att en vidare analys görs innan ytterligare genomgripande lagförslag läggs fram.

2.3 Tillämpningsområdet

Tillämpningsområdet för bytespunkter bör förtydligas

Transportstyrelsen anser att regler ska vara tydliga och förutsägbara för de som förväntas följa reglerna. Därför bör tillämpningsområdet för bytespunkter förtydligas.

Lagförslaget anger ramarna för vilka bytespunkter som kan beslutas vara utsedda bytespunkter. Besluten får endast gälla bytespunkter där ett betydande antal människor befinner sig eller där det finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar. Utifrån dessa kriterier ska en myndighet (MSB) fatta beslut. Transportstyrelsen anser att kriterierna rymmer ett stort mått av bedömning och att ett stort ansvar därmed läggs på MSB att fastställa tillämpningsområdet. Lagen ger väldigt begränsad information om vilka bytespunkter som kan bli aktuella och Transportstyrelsen vill lyfta problematiken med att företag och myndigheter som verkar i kollektivtrafiksystemet inte kan förutse om de kommer att omfattas av skyldigheterna i lagen. I avsnitt 2.4 anges att hållningen kring vilka bytespunkter som ska utses ska vara restriktiv. Det kan tolkas som att de bytespunkter i Sverige som har de allra största flödena av människor kan räkna med att bli utsedda. Men för övriga bytespunkter är det inte förutsägbart. När väl MSB:s beslut finns så kommer det dock vara tydligt för berörda innehavare av bytespunkter att de omfattas.

Transportstyrelsen förordar därför att begreppet *betydande antal människor* förtydligas på något sätt för att göra det mer förutsägbart. När det gäller begreppet *mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar* så uppfattar Transportstyrelsen att MSB:s bedömning till exempel skulle kunna baseras

på inträffade händelser eller kännedom om en specifik hotbild. Vad Transportstyrelsen har förstått så är hotbilder (både generella och platsspecifika) föränderliga. Transportstyrelsen ser därför utmaningar i att använda det som grund för beslut om utsedd bytespunkt.

När det gäller skyddspliktiga transportörer, som ringas in enligt liknande kriterier, så uppfattar Transportstyrelsen att MSB ges bemyndigande att i föreskrifter förtydliga vilka transportörer som omfattas av lagen. Därmed ser Transportstyrelsen inte samma problematik när det gäller förutsägbarheten för transportörer som för bytespunkter.

Långsiktigt och kontinuerligt arbete i förhållande till beslut

Transportstyrelsen håller med om att det önskade arbetssättet för kollektivtrafikskydd bör vara långsiktigt, kontinuerligt, systematiskt och ske i samarbete. Genom den föreslagna modellen – där tillämpningsområdet för bytespunkter fastställs i ett myndighetsbeslut som ska ses över årligen – ställer sig Transportstyrelsen dock frågan om det ger bra förutsättningar för innehavare och aktörer att bedriva ett långsiktigt och kontinuerligt arbete? Transportstyrelsen gör bedömningen att arbetet med kollektivtrafikskydd riskerar att påverkas negativt om innehavare och aktörer inte vet ifall de kommer att omfattas av kraven nästa år. Det skulle kunna påverka hur berörda väljer att ta sig an skyldigheterna (kompetenser, investeringar, åtgärder etc.), och inte vara gynnsamt ur ett effekt- och effektivitetsperspektiv.

Behov av att utveckla resonemangen om kommuners och regioners ansvar

I avsnitt 2.3.5 finns överväganden kring kommuner, regioner och regionala kollektivtrafikmyndigheter. Beskrivningen av verksamhetsansvaret har fokus på förvaltning av infrastruktur. Transportstyrelsens bedömning är att ansvaret enligt lag (2010: 1065) om kollektivtrafik 2 kap. 1 § är bredare än så och innebär ansvar för den regionala kollektivtrafiken som helhet. Transportstyrelsen ser att det kan finnas anledning att utveckla resonemangen kring kommuners och regioners ansvar för att få en helhetsbild.

3.1 Ett systematiskt skyddsarbete

Skyddsplanens syfte och lagens struktur

Lagens beskrivning av skyddsplaner och dess genomförande (24 § 4 p., 27 § 2 p., 29 §) överensstämmer inte helt med Transportstyrelsens bild av vad en skyddsplan bör vara. Transportstyrelsen anser att skyddsplanen bör innehålla de åtgärder som respektive organisation avser att genomföra för att hantera riskerna som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen. Åtgärder som inte är möjliga eller rimliga bör inte ingå i en skyddsplan. Paragraferna bör därför ses över och omformuleras.

Ett sätt att göra det ännu tydligare, att det är vidtagandet av proportionerliga, lämpliga åtgärder som är det viktiga resultatet av arbetet med kollektivtrafikskydd, är att ställa upp kraven på liknande sätt som i 2 kap. 3 § förslaget till cybersäkerhetslag ([Ett starkt skydd för nätverks- och informationssystem – en ny cybersäkerhetslag - Regeringen.se](#)). Där anges att de berörda ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda. I samma paragraf anges sedan vad åtgärderna ska utgå från. Ett sådant upplägg skulle kunna göra det tydligare vad de olika momenten och dokumenten syftar till och hur de hänger samman med varandra.

För att underlätta för de som får skyldigheter enligt lagen tror Transportstyrelsen att det skulle vara bra med en struktur som utgår ännu mer från respektive aktör.

3.3 Särskilt om skyddsarbete vid de utsedda bytespunkterna

Samordningsansvarig på utsedda bytespunkter

Transportstyrelsens bild är att aktörerna i kollektivtrafiksystemet efterfrågar samordning. Därför anser Transportstyrelsen att frågan är så viktig att den bör utredas vidare. Enligt förslaget ska alla innehavare på en bytespunkt se till att det upprättas en skyddsplan som omfattar hela det geografiska området (23 §). Ingen får ett samordnande ansvar.

I övervägandena kring samordningsansvar, där frågan jämförs med lagen om hamnskydd, är slutsatsen att det inte går att peka ut någon aktör som har avgörande inflytande över driften vid en utsedd bytespunkt.

Transportstyrelsen gör bedömningen att det ändå bör gå att utse en innehavare, oavsett inflytande, som är bäst lämpad att koordinera/skapa forum för samarbete på bytespunkterna. I annat fall befarar Transportstyrelsen att lagen kan få sämre effekt då ingen har ansvaret för att initiera det gemensamma arbetet. I första hand bör det ansvaret läggas på en offentlig aktör.

Områden som inte är geografiska i bytespunkt

Transportstyrelsen uppfattar att bestämmelserna innebär att respektive innehavare ansvarar för att det tas fram en skyddsplan för det geografiska område som denne förfogar över. Det kan finnas anledning att utveckla resonemangen så att även hantering av områden som inte direkt är kopplade till en viss yta blir belysta. Det kan exempelvis gälla system för att, vid en incident, kommunicera mellan aktörer eller med människor på bytespunkten.

Definition bytespunkt bör inte avgränsa

Transportstyrelsen anser att definitionen av bytespunkter kan göras mer allmänt hållen så den inte riskerar att avgränsa relevanta platser i kollektivtrafiksystemet (där byten till exempel sker inom samma trafikslag).

Detta föreslår vi, trots att vi i rapporten *Uppdrag att ta fram underlag för ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd*, själva använder en definition som liknar lagförslagets. Följande text skulle kunna användas som inspiration:

- En bytespunkt är en plats där byten sker inom eller mellan trafikslag i kollektivtrafiksystemet.

Regleringen av aktörer vid utsedda bytespunkter

Transportstyrelsen anser att det inte tydligt framgår vilka förväntningarna är på aktörer vid utsedda bytespunkter och att det bör tydliggöras. Dessa aktörer kan vara allt från små verksamheter som caféer, kiosker eller bussbolag med chartertrafik till stora transportföretag.

Till exempel finns skyldigheter riktade mot aktörerna i 30 och 32 §§ i lagen och därutöver finns en bestämmelse i 18 § som säger att innehavaren ska ställa krav på att aktörerna vidtar åtgärder. Transportstyrelsen förordar en ordning där skyldigheterna framgår av lagen.

Vad innebär kraven i ovan nämnda paragrafer? Behöver de till exempel ha kompetens att identifiera risker i sin verksamhet? I konsekvensutredningen (avsnitt 11.5.3) sägs att aktörerna får viktiga uppgifter: de ska genomföra åtgärder, bidra i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner, delta i övningar och se till att personalen har rätt kompetens. Men samtidigt görs bedömningen att aktörernas sammantagna kostnader blir marginella. Transportstyrelsen får inte riktigt ihop kravbildens med bedömningen att kostnaderna blir marginella. Transportstyrelsen ställer sig frågande, om det innebär mer än marginella kostnader, huruvida kraven då är proportionerliga?

Så som Transportstyrelsens förstår det kommer innehavarnas skyddsplaner närmare precisera var bytespunkter börjar och slutar (24 §, avsnitt 3.3). Det skulle innebära att det i praktiken blir innehavarna som i viss utsträckning avgör vilka aktörer som omfattas av lagen. Transportstyrelsen ställer sig tveksamma till en sådan ordning och anser att den bör belysas ytterligare.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Transportstyrelsen är av uppfattningen att det återstår flera större frågor som behöver utredas vidare innan lagstiftningen fastställs. Det gäller bland annat förhållandet till kommande genomförande av CER-direktivet och till säkerhetsskyddslagen. Det innebär enligt Transportstyrelsens bedömning att ikraftträdandedatumet behöver senareläggas. Den 1 januari 2027 blir för tidigt.

10 Nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd

I enlighet med vad Transportstyrelsen och Trafikverket föreslog i Uppdrag

att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet, så föreslås i 10 § förordningen att en myndighet (Trafikverket) utses till nationell kontaktpunkt. I arbetet med uppdraget om att ta fram underlag till ett nationellt program har Transportstyrelsen dock fått nya kunskaper och den rapporten beskriver istället hur Trafikverket i sin roll som sektorsansvarig beredskapsmyndighet kan ta arbetet vidare. Och att MSB bör ha en fortsatt roll när det gäller stödjande material riktat till aktörer i kollektivtrafiksystemet.

Transportstyrelsen bedömer att det bör göras ett vägval. Antingen införs rollen nationell kontaktpunkt eller så utvecklas rollen som sektorsansvarig myndighet i enlighet med vad som föreslås i underlaget till nationellt program. Transportstyrelsen förordar den senare inriktningen som innebär att den befintliga beredskapsstrukturen används.

11 Konsekvenser

11.5.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

I redogörelsen för de ekonomiska konsekvenserna för Transportstyrelsen (s. 60) står det att verksamheten inte bedöms vara av sådan omfattning att den påverkar Transportstyrelsens ekonomiska ramar annat än marginellt.

Transportstyrelsen är av uppfattningen att det enligt förslaget inte i nuläget går att fastställa omfattningen av tillsynen då antalet bytesplatser och skyddspliktiga transportörer inte går att fastställa i nuläget. Något som även framgår av förslaget (s. 45).

Av den föreslagna lagen framgår inte exakt vilka aktörer som i varje stund står under tillsyn; detta eftersom det exakta tillämpningsområdet för lagen bestäms av MSB genom utseendet av bytespunkter och föreskrifter om skyddspliktiga transportörer.

Därför föreslår Transportstyrelsen att kostnader för löpande tillsyn beräknas när identifieringen av antalet bytesplatser och skyddspliktiga transportörer är genomförd.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog Avdelningsdirektör Gunnar Ljungberg, Enhetschef Andreas Holmgren, Utredare Anna Ferner Skymning, Inspektör David Grenabo och Koordinator cybersäkerhetstillsyn Fredrik Jonsson, den senare föredragande.