



Remissvar

Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-12-17

FI dnr 24-28287
(Anges alltid vid svar)

Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64)

Ert dnr: Fö2024/01550

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker, utifrån de utgångspunkter som myndigheten har att beakta, i huvudsak de förslag som utredningen lämnar. FI lämnar nedan förslag på justeringar och kompletteringar, samt kommentarer på förslagen i betänkandet.

Synpunkter på förslagen

Sekretess – en ny sekretessbrytande bestämmelse (avsnitt 13.3)

Utredningen anför (s. 266) angående överföring av sekretess att sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Enligt utredningen kommer uppgifter som är sekretessbelagda enligt bestämmelsen, och som lämnas från en svensk myndighet till en annan, att ha samma sekretesskydd hos den mottagande myndigheten som hos myndigheten som lämnat uppgifterna.

FI instämmer inte i utredningens bedömning. Redan av lagtexten framgår att sekretessens räckvidd begränsas till den myndighet som fått eller inhämtat

en uppgift, från respektive till, ett utländskt organ. Vidare anges i förarbetena, angående bestämmelsens räckvidd, att sekretessen endast gäller primärt hos den myndighet som fått eller inhämtat uppgiften och inte kommer att gälla oavsett vid vilken myndighet uppgiften därefter förekommer. I propositionen uttalas därtill att om ett uppgiftsutbyte mellan svenska myndigheter skulle bli aktuellt och uppgifterna inte redan ges ett tillräckligt sekretesskydd hos andrahandsmottagare genom befintliga sekretessbestämmelser, så bör det kompletterande sekretesskyddet för den situationen regleras särskilt. Antingen i form av en ny sekretessbestämmelse, eller med hjälp av en bestämmelse om överföring av sekretess som tar sikte på samarbetet i fråga (prop. 2012/13:192 s. 29 f.).

Mot denna bakgrund anser FI att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör analyseras om uppgifter som kommer att behöva utbytas mellan svenska myndigheter med anledning av förslagen, redan ges ett tillräckligt sekretesskydd med stöd av andra bestämmelser än 15 kap. 1 a § OSL, eller om sekretesskyddet behöver regleras särskilt.

Ändringar i säkerhetsskyddsregleringen (avsnitt 14.6 och 14.8)

FI tillstyrker utredningens förslag (s. 277) om att sanktionsavgiftens storlek ska höjas. Eftersom reglerna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska säkerställa skydd av det mest skyddsvärda – det vill säga mer skyddsvärt än det som ska skyddas enligt CER-direktivet¹ och NIS2-direktivet² – hade det inte varit orimligt om sanktionsavgiftens storlek i säkerhetsskyddslagen var högre än sanktionsavgiften i förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare respektive lag om cybersäkerhet. Omsättningen för vissa av FI:s tillsynsobjekt enligt säkerhetsskyddslagen är dessutom så hög att det i sig motiverar en ytterligare höjning.

FI anser i motsats till utredningen (s. 281) att sanktionen *anmärkning* bör införas som en ingripandemöjlighet även i säkerhetsskyddslagen, motsvarande vad utredningen föreslår i 8 kap. 2 § förslaget till lag om

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entitetens 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).

motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare och vad utredningen tidigare har föreslagit i 5 kap. 2 § förslaget till lag om cybersäkerhet.

Utredningen gör bedömningen (s. 281) att det inte finns något behov av att införa sanktionen anmärkning i säkerhetsskyddslagen eftersom det enligt den lagen inte är obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att ingripa vid en överträdelse. Enligt FI finns det dock andra skäl som kan motivera en ingripandemöjlighet i form av ett beslut om anmärkning.

Eftersom en sanktionsavgift enligt säkerhetsskyddslagen inte är obligatorisk vid en överträdelse, och dessutom endast kan aktualiseras för vissa överträdelser, skulle en anmärkning kunna vara ett effektivt verktyg som kompletterade möjligheten till åtgärdsföreläggande och sanktionsavgift. En anmärkning skulle till exempel kunna användas när det inte är aktuellt med ett åtgärdsföreläggande på grund av att en brist är åtgärdad, och tillsynsmyndigheten samtidigt avstår från att besluta om sanktionsavgift på grund av rättelse (jfr 7 kap. 3 § 3 säkerhetsskyddslagen). Detsamma gäller vid mindre allvarliga överträdelser där en bedömning enligt 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen resulterar i att sanktionsavgift inte ska tas ut. En anmärkning skulle även kunna användas för sådana överträdelser som inte omfattas av 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen, och därmed inte kan ligga till grund för en sanktionsavgift.

Som utredningen konstaterar (s. 247) innebär en anmärkning i sig en möjlighet för tillsynsmyndigheten att notera att en överträdelse skett, och det vore enligt FI ett sätt att skicka en tydlig signal till verksamhetsutövaren. FI noterar i sammanhanget utredningens resonemang i delbetänkandet (SOU 2024:18 s. 284) om att det kan vara relevant med en lindrigare ingripandeåtgärd för situationen när en överträdelse inte bedöms vara av sådan art eller svårhetsgrad att något av de andra ingripandena kan komma i fråga.

Synpunkter på konsekvensanalysen

Utredningen bedömer (s. 294) att de tillkommande uppgifter som föreslås för FI som tillsynsmyndighet – att identifiera och underrätta samt upprätta en förteckning över kritiska verksamhetsutövare – kan komma att medföra ökade kostnader men i så fall endast i en begränsad omfattning, och att kostnadsökningarna därför bör finansieras inom ramen för befintligt anslag.

Vi delar inte utredningens slutsats utan bedömer att FI behöver ytterligare medel för att lösa de tillkommande uppgifterna.

Vi noterar att FI även ska bidra med underlag till den nationella riskbedömningen (7 kap. 2 § andra stycket förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare) och yttra oss över föreskrifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap meddelar (9 § förslaget till förordning om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare). FI kan också förväntas behöva ge vägledning åt företag med hänsyn till det delvisa undantaget från den föreslagna lagens tillämpningsområde och förhållandet till NIS2-direktivet och EU:s förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn³ (Dora-förordningen).

Enligt FI:s bedömning kommer dessa tillkommande uppgifter att medföra mer än endast begränsade kostnadsökningar. Den närmare omfattningen går inte att fullständigt avgöra förrän förutsättningarna för att identifiera kritiska verksamhetsutövare har förtydligats genom föreskrifter.

Avgiftsfinansiering

FI vill påpeka följande med anledning av utredningens slutsats att tillsynen ska vara anslagsfinansierad (se s. 295 med hänvisning till delbetänkandet SOU 2024:18 s. 354 f.).

FI:s verksamhet finansieras främst genom ett förvaltningsanslag. Anslaget ska täcka FI:s kostnader för bland annat *tillsyn, regelgivning och beredskaps- och sektorsansvar inom civilt försvar*. Anslaget – med undantag för viss verksamhet med beredskaps- och sektorsansvar – ska täckas med de årliga avgifter som tas ut av företag och personer som står under FI:s tillsyn. Intäkterna från dessa avgifter tillförs staten, men motsvarande medel tilldelas FI i form av anslag.⁴

Bestämmelser om årliga avgifter som ska betalas för att finansiera FI:s verksamhet finns i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet (förordningen om årliga avgifter). Av 1 § första stycket förordningen om årliga avgifter framgår de

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554 av den 14 december 2022 om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 909/2014 och (EU) 2016/1011.

⁴ Se FI, *Årsredovisning 2023* (FI dnr 24-4601) s. 10 och *Avgifter hos Finansinspektionen* den 23 september 2024 (FI dnr 24-18226) s. 4.

verksamheter som *inte* ska finansieras med de årliga avgifterna. Bland annat undantas sådan verksamhet som fullgörs enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. I 3 § förordningen om årliga avgifter anges med stöd av vilka bestämmelser avgift får tas ut.

Om FI:s tillsyn enligt den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare *inte* ska finansieras genom att de verksamhetsutövare som omfattas av tillsynen belastas med avgifter, måste den saken på motsvarande sätt regleras särskilt.

Som jämförelse noterar FI att när det gäller Dora-förordningen så finns det i 1 kap. 3 § förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (se prop. 2024/25:44) en bestämmelse om att FI:s verksamhet enligt den lagen ska bekostas genom avgifter från de finansiella entiteter som står under inspektionens tillsyn.

Beskrivningen ovan gäller även i förhållande till den föreslagna lagen om cybersäkerhet, med skillnaden att de uppgifter som åläggs FI genom den lagen sannolikt kommer vara mer begränsade.

Konsekvenser för FI som tillsynsmyndighet

Det arbete som CER-regelverket medför bör, enligt FI:s uppfattning, ses tillsammans med de krav som ställs i andra regelverk⁵ och som kräver nya uppgifter och likartad informationsbearbetning, med begreppsförskjutningar⁶ vad gäller såväl verksamheter och aktörer som hotnivåer. Sammantaget medför dessa arbeten ett behov av resurser som inte endast är begränsat. FI uppskattar resursbehovet till minst en till två årsarbetskrafter.

⁵ Till dessa regelverk hör Dora-förordningen, lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar och dess föreskrifter samt beredskapsförordningen, säkerhetsskyddsregelverket och inte minst lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁶ Bland annat *samhällsviktig verksamhet*, *samhällsviktig verksamhet för utländska direktinvesteringar*, *samhällsviktiga tjänster*, *kritiska tjänster*, *kritiska entiteter*, *verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig*, och *verksamhetsutövare* (som innefattar olika funktioner enligt olika regelverk).

Konsekvenser för FI som offentlig verksamhetsutövare

Det är oklart för FI i vilken utsträckning myndighetens egen verksamhet kommer att innefatta tillhandahållande av någon samhällsviktig tjänst i CER-direktivets mening (jfr s. 140–141, s. 227–228 och s. 300).

Den exakta omfattningen av arbetet, och de ekonomiska konsekvenserna, kan inte bedömas säkert förrän tillsynsmyndigheten bedömt om vi tillhandahåller någon samhällsviktig tjänst, och det finns närmare föreskrifter om när en incident får en betydande störande effekt (jfr 2 kap. 2 § första stycket 3 förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare samt 8 och 9 §§ förslaget till förordning om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare).

Av förutsebarhetsskäl bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet preciseras och förtydligas samt ges exempel på vad en samhällsviktig tjänst som tillhandahålls av offentliga verksamhetsutövare kan vara; om det till exempel kan innefatta tillsynsverksamhet. Det behövs eftersom den genomförandeakt som EU-kommissionen meddelat med en icke-uttömmande lista över samhällsviktiga tjänster inom de sektorer och undersektorer som omfattas av bilagan till CER-direktivet⁷ inte ger särskilt mycket ledning i frågan (jfr artikel 2.9).

Lagstiftningstekniska synpunkter

Enligt 1 kap. 4 § förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare gäller inte 3–6 kap. för kritiska verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur och digital infrastruktur. Undantaget bör av tydlighetsskäl placeras under rubriken ”Undantag från lagens tillämpningsområde” i stället för under rubriken ”Lagens tillämpningsområde”.

Av 1 kap. 4 § förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare följer att 3–6 kap. inte gäller för kritiska verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur och digital infrastruktur. Det följer således

⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2623/2450 av den 25 juli 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 genom upprättande av en förteckning över samhällsviktiga tjänster.

redan av denna bestämmelse att kritiska verksamhetsutövare inom dessa sektorer är undantagna från anmälningsskyldighet enligt 3 kap. 1 §. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket andra meningen är därmed överflödigt och kan ge upphov till osäkerhet kring betydelsen av bestämmelsen i 1 kap. 4 §. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket andra meningen bör därför utgå.

Kommentarer gällande förslagets tillämpningsområde

Undantag för verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur (avsnitt 5.3.2)

FI vill uppmärksamma regeringen på följande med anledning av utredningens förslag (s. 126–127) om att delar av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare inte ska gälla för sektorerna bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur (1 kap. 4 § förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare), i ljuset av CER-direktivets syfte att skapa enhetlighet för kritiska verksamhetsutövare (se s. 100 och skäl 3 till CER-direktivet).

En skillnad mellan kraven i CER-regelverket och den reglering som gäller för finansiella företag rör den riskbedömning som en kritisk verksamhetsutövare ska göra enligt 4 kap. 1 § förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Av betänkandet framgår (s. 176 f. och s. 330) att riskbedömningen ska beakta om andra sektorer som omfattas av direktivet är beroende av den samhällsviktiga tjänst som erbjuds av den kritiska verksamhetsutövaren. För finansiella företag finns inte något motsvarande krav på att beakta andra sektorer beroende av de tjänster som företaget tillhandahåller. De regler om riskhantering som gäller för finansiella företag tar i stället sikte på ett företags processer utifrån den betydelse processerna har för företaget självt (och därmed endast indirekt betydelsen för företagets kunder). Det finns alltså inga krav på att ett finansiellt företag, när det bedömer risker, ska beakta att en viss kund är verksam inom en särskild sektor och tillhandahåller en samhällsviktig tjänst.

Nationell riskbedömning (avsnitt 6.1) och begreppet *samhällsviktig tjänst* (avsnitt 6.2.2 och 6.3)

Som ett led i att identifiera en kritisk verksamhetsutövare måste tillsynsmyndigheten bedöma om verksamhetsutövaren tillhandahåller en samhällsviktig tjänst (2 kap. 2 § första stycket 1 förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare). Enligt CER-direktivet (artikel 2.5) och den föreslagna lagen (1 kap. 2 § 12) är en samhällsviktig tjänst ”en tjänst som är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljö”. EU-kommissionen har meddelat en genomförandeakt – en delegerad förordning⁸ – innehållande en icke-uttömmande lista över samhällsviktiga tjänster inom de sektorer och undersektorer som omfattas av bilagan till CER-direktivet. Tillsynsmyndigheten ska beakta den delegerade förordningen när den bedömer om en samhällsviktig tjänst kan identifieras (s. 141) och identifierar kritiska verksamhetsutövare (2 kap. 2 § andra stycket).

Enligt FI finns det anledning att beakta fler samhällsviktiga tjänster inom banksektorn än ”mottagande av insättningar” och ”utlåning” som EU-kommissionen angett i artikel 2.3 i den delegerade förordningen. Till exempel bör viss verksamhet kopplad till möjligheten att genomföra betalningar kunna utgöra en samhällsviktig tjänst. Här kan noteras att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin Lista med viktiga samhällsfunktioner⁹ tar upp betalningsförmedling och ger som exempel på samhällsviktig verksamhet: det centrala betalningssystemet, elektroniska betaltjänster och kontanthantering. FI har också tillsammans med myndigheter och företag identifierat vilken samhällsviktig verksamhet som bedrivs inom FI:s ansvarsområde enligt beredskapsförordningen, med utgångspunkt i de finansiella företagens produkt- och tjänsteutbud. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det anges exempel på ytterligare tjänster som är samhällsviktiga, som vägledning för tillsynsmyndigheterna.

FI anser dessutom att det bör förtydligas hur den nationella riskbedömning som ska göras enligt 1 kap. 11 § förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare, ska förhålla sig till arbetet som bedrivs med

⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2623/2450 av den 25 juli 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 genom upprättande av en förteckning över samhällsviktiga tjänster.

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, MSB1844 – reviderad oktober 2023.

risk- och sårbarhetsbedömningar enligt 19 § beredskapsförordningen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps nationella risk- och sårbarhetsbedömning. Från FI:s perspektiv är det viktigt för Sveriges motståndskraft att det finns en riskbedömning på nationell nivå som beaktar *all* samhällsviktig verksamhet, utan de begränsningar som följer av bilagan till CER-direktivet som endast omfattar en begränsad del av den finansiella sektorn.

Enligt FI:s bedömning kommer den nationella riskbedömning som ska göras enligt CER-regelverket inte att omfatta vissa verksamheter som har stor betydelse för motståndskraften hos svensk finansmarknadsinfrastruktur. Enligt FI måste *värdepapperscentraler*¹⁰ och *administratörer av kritiska referensvärden*¹¹ anses tillhandahålla samhällsviktiga tjänster enligt direktivets definition. Det kan ifrågasättas om en rättvisande nationell riskbedömning kan göras utan att beakta dessa typer verksamheter.¹² Inte minst värdepapperscentraler har en mycket central roll i det finansiella systemet.¹³ Beroende på vilken betydelse den nationella riskbedömningen enligt CER-regelverket kommer att få, kan det därför finnas anledning att vidga tillämpningsområdet, så att dessa verksamheter som inte finns i bilagan till CER-direktivet omfattas.

Om tillämpningsområdet för förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare utsträcks även till dessa aktörer bör en sådan ändring återspeglas i utformningen av 1 kap. 4 § lagförslaget (som i nuvarande förslag endast hänvisar till sektorn finansmarknadsinfrastruktur i bilagan till CER-direktivet där dessa kategorier alltså inte finns upptagna). Givet att dessa institut i likhet med annan finansmarknadsinfrastruktur omfattas av rörelseregler med omfattande krav på motståndskraft, och Dora-förordningen, bör de undantas från 3–6 kap. i den föreslagna lagen.

¹⁰ Enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler.

¹¹ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat.

¹² I sammanhanget kan noteras att både värdepapperscentraler och administratörer av kritiska referensvärden utgör samhällsviktig verksamhet enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:9) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (se 11 kap. 4 och 6 §§).

¹³ Som exempel kan nämnas att värdepapperscentraler är föremål för särskilda krav enligt Dora-förordningen.

Kommentarer gällande clearingverksamhet

FI konstaterar att clearingverksamhet enligt lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar (clearinglagen) inte omfattas av bilagan till CER-direktivet eller av utredningens förslag. Clearingbolag kommer därmed inte att ingå den nationella riskbedömningen. I förarbetena till clearinglagen pekar regeringen på clearingbolagens betydelse för motståndskraften i den finansiella infrastrukturen (prop. 2023/24:8 s. 58). Regeringen anför att även kortvariga störningar i betalningssystemet riskerar att få stora konsekvenser för samhället. Längre avbrott kan innebära risk för störningar av den finansiella stabiliteten i stort. Ett clearingbolag har en central roll på betalningsmarknaden och den finansiella infrastruktur för betalningar som ett clearingbolag tillhandahåller måste fungera även vid störningar som leder till betydande operativ eller finansiell stress (prop. 2023/24:8 s. 74).

Som FI tidigare framhållit¹⁴ anser myndigheten att clearingbolag behöver omfattas av krav på hantering av cyberrisker som motsvarar de som gäller för andra finansiella företag genom Dora-förordningen. Detsamma gäller hantering av den typ av risker som CER-direktivet tar sikte på. Att åstadkomma detta genom att inkludera clearingbolag när CER-regelverket genomförs i svensk rätt skulle dock riskera att leda till tillämpnings-svårigheter och överlappande reglering i förhållande till clearinglagen.

FI konstaterar mot denna bakgrund att regelsituationen för clearingbolag behöver utredas vidare för att säkerställa att de så långt det är möjligt lyder under samma krav som övriga delar av den finansiella sektorn. Med hänsyn till frågans omfattning och de tidsramar som gäller för implementeringen av CER-direktivet hanteras dock frågan lämpligen inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

¹⁴ Se till exempel FI:s remissvar avseende utredningens delbetänkande *Nya regler om cybersäkerhet* (SOU 2024:18) (FI dnr 24-7220).

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Sebastian Fichtel
Senior jurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Seniora juristen Sebastian Fichtel har varit föredragande.

Kopia till alfred.pucek@regeringskansliet.se och
finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se