

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Försvarsdepartementet angående slutbetänkande Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64

Sammanfattning

Livsmedelsverket har tagit del av slutbetänkandet om motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64 och lämnar i detta remissyttrande ett antal synpunkter.

Livsmedelsverket konstaterar att utredningen genomförts under kort tid och att arbetet är komplext. Vidare välkomnar Livsmedelsverket att en ny lagstiftning, lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövarer, utformas och ser fram emot möjligheterna att använda detta nya verktyg i sitt övriga uppdrag i beredskapssystemet.

Livsmedelsverkets tillsynsuppdrag

Livsmedelsverket tillstyrker den förordning om tillsynsmyndigheter för sektorerna dricksvatten, avloppsvatten samt produktion, distribution och bearbetning av livsmedel som utredningen föreslagit. Livsmedelsverket vill framhäva vikten av samverkan med andra myndigheter och anser att det är helt nödvändigt att Naturvårdsverket, den myndighet som har befintliga uppgifter och kompetens avseende avloppsfrågor, behandlas i förordningen.

Lagens syfte, omfattning och kopplingen till beredskapssystemet

Livsmedelsverket anser att den föreslagna lagen om motståndskraft utgör ett viktigt verktyg för att stärka skyddet av samhällsviktiga tjänster. Det är dock avgörande att syftet med lagen tydligt harmoniseras med syftet i den föreslagna cybersäkerhetslagen för att skapa en enhetlig och effektiv reglering. Den nationella riskbedömningen, som MSB ska genomföra, är av central betydelse för att identifiera vilka verksamhetsutövarer som bör omfattas av lagen och vilka risker de ska åläggas att hantera. Livsmedelsverket betonar vikten av att riskbedömningen är

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

robust, transparent och ger tydlig vägledning för att säkerställa rättssäkra beslut om identifiering av kritiska verksamhetsutövare.

Behovet av ytterligare resurser till tillsynsmyndigheterna

Livsmedelsverket understryker att tillsynsmyndigheterna behöver tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det föreslagna anslaget på 1 miljon kronor per år för 2025 och 2026 bedöms vara långt ifrån tillräckligt för att täcka de kostnader som är förknippade med det utökade tillsynsuppdraget.

Tillsynsansvar för säkerhetsskydd

Livsmedelsverket lyfter fram problematik kring regelefterlevnad för de verksamhetsutövare som även omfattas av säkerhetsskyddslagen. För att skapa en mer enhetlig och effektiv tillsynsprocess föreslår Livsmedelsverket att lagstiftaren ska se över tillsynssystemet enligt säkerhetsskyddslagen och beakta möjligheten att ge tillsynsmyndigheterna för lagen om motståndskraft tillsynsansvar även för säkerhetsskydd. En samlad tillsynsfunktion bör underlätta regelefterlevnad för de verksamhetsutövare som omfattas samt ge en mer heltäckande bild av riskerna och sårbarheterna inom sektorena, vilket i sin tur bör leda till ett starkare skydd av samhällsviktiga tjänster.

Generella synpunkter

Med cybersäkerhetslagen i kombination med lagen om motståndskraft ges en unik möjlighet att stärka skyddet för samhällsviktiga tjänster i Sverige. Lagarna lägger grunden till ett system där Sverige får möjlighet att inte bara ställa krav på leverantörer av samhällsviktiga tjänster, utan även får nya verktyg för att kontinuerligt få en förbättrad uppfattning om tillståndet i landet genom tillsynsmyndigheternas arbete. En effektiv användning av systemet kan skapa förutsättningar för en god planeringsgrund och kravställning i uppbyggnaden av det civila försvaret. Livsmedelsverket välkomnar att förslaget också omfattar krav på klimatanpassning.

Behovet av verktyg för att förstå tillståndet avseende cybersäkerhet och motståndskraft hos leverantörer av samhällsviktiga tjänster är stort. Inom cybersäkerhetsområdet har bredare mätningar varit beroende av självskattningar. Begränsningarna förknippade med att använda självskattning för att mäta kravuppfyllnad i allmänhet, och för att bedöma ett komplext område som cybersäkerhet i synnerhet är dock ansenliga. Cybersäkerhetslagen ger möjlighet att både ställa anpassade krav inom respektive sektor, och att mäta utvecklingen med kontinuerlig tillsyn och bedömning av rapporterade incidenter.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

Den föreslagna lagen om motståndskraft erbjuder de legala verktyg som länge saknats för att ställa krav på ett fortlöpande kontinuitetsarbete inom stora delar av samhället. Livsmedelsverket menar att det finns goda möjligheter att öka motståndskraften genom att bygga övrigt beredskapsarbete med den föreslagna lagen som grund och på så sätt bland annat ges möjlighet till uppföljning av vidtagna åtgärder. Det ställer höga krav på samordning mellan de delar av myndigheter som ansvarar för arbetet enligt lagen om motståndskraft och de som ansvarar för övrigt beredskapsarbete.

Sammantaget kan de båda lagarna och det tillhörande tillsynssystemet stödja uppbyggnaden av det civila försvaret med bättre verktyg för mätning och proaktiv riskhantering, effektiv resursallokering och bättre samordning.

Livsmedelsverket välkomnar detta system och ser fram emot att verka i det som en del av uppbyggnaden av det civila försvaret. Det är dock viktigt att lära av tidigare erfarenheter för att säkerställa att lagstiftningen och systemet som byggs upp får avsedd effekt.

Tillräckliga resurser behöver tilldelas myndigheterna som ska verka i systemet. Utan tillräckliga resurser kommer det inte att vara möjligt för tillsynsmyndigheterna att få till stånd en väl avvägd och verkningsfull kravställning eller att genomföra den tillsyn som krävs för att säkerställa att verksamhetsutövare lever upp till de nya kraven.

Samverkan mellan olika myndigheter, både sådana med författningsreglerade uppgifter och sådana utan, är avgörande för att skapa ett effektivt och ändamålsenligt system för att bygga upp samhällets robusthet. De nya lagarna behöver lägga grunden till och skapa förutsättningar för en sådan samverkan.

Samtidigt krävs en kontinuerlig utvärdering och balansering av behovet av kravställning och inhämtning av information och den ytterligare börda som läggs på verksamhetsutövare som ska följa den nya lagstiftningen. Tillsynsmyndighetens arbete kommer att behöva präglas av en kontinuerlig dialog med branschen så att en väl avvägd kravställning och tillsyn kan uppnås. Detta kommer att vara centralt för att syftet med lagstiftningarna ska uppnås.

I följande avsnitt finns specifika områden som Livsmedelsverket anser att lagstiftaren bör beakta i det fortsatta arbetet med beredningen av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

Synpunkter på förslagen

Tillsynsupdraget för avloppssektorn

Livsmedelsverket har föreslagits få tillsynsansvar för sektorn avloppsvatten i cybersäkerhetslagen samt även i denna lag. Livsmedelsverket motsätter sig inte det ansvaret då det bör leda till en mer effektiv tillsynsprocess, men ifrågasätter att Naturvårdsverket inte har ett stödjande uppdrag.

Utredningen har inte tagit hänsyn till det svenska beredskapssystemet där Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet i en beredskapssektor där Naturvårdsverket är en beredskapsmyndighet med ansvar för avloppsområdet. Naturvårdsverket besitter kompetens kring avloppsfrågor, vilket är en kompetens som krävs i uppdraget som tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket skulle kunna bidra med den kompetensen istället för att Livsmedelsverket ska bygga upp den parallellt. Det kommer att vara nödvändigt att Naturvårdsverket bistår Livsmedelsverket med kompetens i beslut om identifiering, föreskriftsarbete samt viss rådgivning kring åtgärder om motståndskraft inom avloppssektorn.

Detta medför dock med nödvändighet att Naturvårdsverket tilldelas ett uttalat uppdrag i relation till denna lagstiftning och även får finansiering för detta.

Ett flertal verksamhetsutövare inom sektorerna för dricksvatten respektive avloppsvatten levererar även tjänster inom avfallshantering och det skulle kunna argumenteras för att det kan finnas effektivitetsvinster i att tilldela Livsmedelsverket tillsynsansvar även för den sektorn. Avfallssektorn är dock mångfacetterad och de stora volymerna härrör inte från hushållen. Livsmedelsverket gör därför bedömningen att det föreslagna tillsynsansvaret avseende denna sektor är mest lämpligt, även utifrån ett effektivitetsperspektiv.

Syftet med den föreslagna lagen om motståndskraft bör ses över

Det föreslagna syftet med lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare kan omarbetas och förtydligas. Förslaget anger att syftet är att stärka kritiska verksamhetsutövares motståndskraft och förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster, men ger ingen tydlighet kring varför detta är av betydelse att uppnå.

Syftet med den föreslagna lagstiftningen bör återspegla lagstiftarens ambition med att ställa krav på de verksamhetsutövare som omfattas. Ett förtydligt syfte kommer att bidra till att tydliggöra tillsynsmyndigheternas uppdrag och skapa en förståelse för vilka hot som är dimensionerande när en verksamhetsutövare ska utforma sin interna kravställning baserat på lagen. Vilken hotbild åtgärder ska dimensioneras

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

mot bör också underlätta i utformningen av den nationella riskbedömningen och i förlängningen för tillsynsmyndigheterna att utföra sitt tillsynsuppdrag.

Avslutningsvis bör syftet med lagen harmoniseras med syftet i den föreslagna lagen om cybersäkerhet. Livsmedelsverket påpekade i sitt remissvar gällande lagen om cybersäkerhet att även syftet med den lagen leder till otydlighet gällande vad som ska uppnås med de åtgärder lagen ställer krav på. Eftersom de båda föreslagna lagarna samspelar och ska komplettera varandra är det av stor vikt att deras respektive syften tydliggör vad som ska uppnås genom en stärkt cybersäkerhetsförmåga och motståndskraft för att på så sätt uppnå en enhetlig och effektiv reglering.

Betydelsen av den nationella riskbedömningen

Livsmedelsverket tillstyrker att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får i uppgift att genomföra den nationella riskbedömning som bland annat ska ligga till grund för tillsynsmyndigheternas beslut om identifiering av kritiska verksamhetsutövare. Livsmedelsverket vill framföra att det finns ett stort behov av att denna riskbedömning ger en inriktning som förtydligar vilka verksamhetsutövare som bör omfattas av den nya lagen, samt vilka risker dessa ska åläggas att hantera.

I likhet med i förslaget till cybersäkerhetslagen finns en otydlighet kring hur sektorsavgränsningen som anges i direktivets bilagor ska tolkas. I tillägg finns i CER-direktivet och lagen om motståndskraft inga storlekströsklar som ytterligare avgränsar vilka verksamhetsutövare som ska omfattas av lagen. Den nationella riskbedömningen är därmed av central betydelse för att tillsynsmyndigheterna ska kunna avgöra vilka verksamhetsutövare som ska omfattas av lagen om motståndskraft.

Tillsynsmyndigheten ska genom beslut identifiera verksamhetsutövare som kritiska. Livsmedelsverket instämmer med utredningens bedömning att ett beslut om att en verksamhetsutövare är kritisk medför betungande skyldigheter. För att de beslut tillsynsmyndighetens fattar om att verksamhetsutövare ska omfattas av lagstiftningen ska vara rättssäkra kommer höga krav ställas på den nationella riskbedömningen och de föreskrifter MSB föreslås få rätt att meddela. Om verksamhetsutövare upplever att identifieringsprocessen är godtycklig kan det dessutom minska deras tillit till systemet och påverka Sveriges motståndskraft negativt.

Utöver den nationella riskbedömning föreslås MSB få bemyndigande att meddela föreskrifter kring vad som utgör en betydande störande effekt, vilka också ska ligga

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

till grund för tillsynsmyndighetens beslut. Sammantaget faller ett stort ansvar på MSB att skapa goda förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att med hjälp av strategin och föreskrifterna fatta beslut som är rättssäkra, transparenta och välgrundade.

Tillgången på tjänster som levereras av verksamhetsutövare inom sektorerna för livsmedel respektive dricksvatten och avloppsvatten är av grundläggande betydelse för samhällets funktion i stort och för vissa mindre befolkningsgrupper finns specifika livsviktiga behov av livsmedel. En större störning av livsmedels- eller dricksvattenförsörjning kan få påverkan på verksamhetsutövare i samtliga sektorer enkom baserat på det faktum att samtliga som är anställda av verksamhetsutövare i övriga sektorer behöver mat och vatten för att kunna arbeta. Störningar i leveransen av avloppstjänster kan på liknande sätt få en påverkan på samtliga verksamhetsutövare i övriga sektorer. Sektorsöverskridande konsekvenser är en central faktor i förslaget på vad som ska avgöra om en störande effekt är betydande. Avbrott i sektorerna för livsmedel, dricksvatten och avloppsvatten kan även få en betydande påverkan på tjänster som inte omfattas av direktivet, exempelvis nationell säkerhet eller brottsbekämpning. Föreskrifterna behöver uppmärksamma denna typ av beroenden och inte enbart ta hänsyn till beroenden där produkten av en sektors tjänster fungerar som insatsvara för en annan.

MSB bör i den mån det är möjligt specificera tydliga kriterier och tröskelvärden, samt bidra med vägledning kring hur dessa ska tillämpas i praktiken. Inkludering av exempel på typer av verksamheter eller incidenter kan också leda till en ytterligare tydlighet. Den nationella riskbedömningen och föreskrifterna bör också utformas på ett sätt så att tillsynsmyndigheten kan hänvisa till specifika delar som stöd för sina identifieringsbeslut.

Åtgärder för motståndskraft ska vara lämpliga

Utredningen menar att det räcker med att en åtgärd för motståndskraft är proportionell varför direktivets skrivelse om att åtgärder ska vara ”lämpliga” har uteslutits ur förslaget.

Livsmedelsverket vill understryka att både lämplighet och proportionalitet är viktiga aspekter att beakta vid val av åtgärder och att båda termerna nämns i direktivet. *Lämplighet* innebär att åtgärderna ska vara relevanta och effektiva för att hantera de identifierade riskerna, medan *proportionalitet* avser att åtgärderna ska stå i rimlig proportion till riskens allvarlighetsgrad och verksamhetsutövarens storlek och resurser. De båda begreppen bör ses som distinkta och kompletterande. Även om lämplighet inte nämns explicit i lagtexten, kan man anta att det ändå är en

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

faktor som det kommer att vara naturligt och nödvändigt för verksamhetsutövare att beakta vid val av åtgärder.

Livsmedelsverket framförde i sitt remissvar avseende utredningens delbetänkande avseende cybersäkerhetslagen att det är olyckligt att frånga direktivets formulering, och avstyrker även här utredningens ställningstagande att det inte behöver framgå explicit av lagtexten att åtgärder behöver vara lämpliga. Livsmedelsverket anser att det är helt nödvändigt att en åtgärds lämplighet också bedöms innan den införs.

Förtydliga avgränsningen mot cybersäkerhetslagen

Lagen om motståndskraft föreslås vara subsidiär till cybersäkerhetslagen, vilket uttrycks i en kortfattad bestämmelse i 1 kap 5 § i författningsförslaget.

Livsmedelsverket bedömer att denna formulering kan leda till svårigheter med tolkning om vilken lag som gäller.

Båda lagarna ställer krav på åtgärder som i mångt och mycket kan ha som syfte att skydda såväl nätverk och informationssystem som den samhällsviktiga tjänsten i stort. Som exempel kan nämnas krav på åtgärder för personalsäkerhet och åtgärder för kontinuitetsshantering. Tillsynsmyndigheterna föreslås få rätt att meddela föreskrifter kring dessa åtgärder för båda lagarna, vilket ger en ytterligare komplexitet att förhålla sig till.

Livsmedelsverket föreslår att bestämmelsen formuleras om som följer:

5 § Lagen ska inte tillämpas i den mån lagen om cybersäkerhet ställer krav på åtgärder som är tillräckliga för att uppnå en motsvarande nivå av skydd för den samhällsviktiga tjänsten.

Denna formulering bibehåller intentionen med den ursprungliga bestämmelsen, att undvika dubbelreglering, men gör gränsdragningen mellan lagarna tydligare och skapar bättre förutsättning för att bedöma vilken lag som ska tillämpas. I stället för att fokusera på vad som regleras av lagarna lägger denna formulering ett fokus på den skyddsnivå som ska uppnås.

Formuleringen ger även utrymme för att ta hänsyn till att de två lagarna skyddar olika saker – nätverk och informationssystem å ena sidan, den samhällsviktiga tjänsten som helhet å andra sidan. Det blir tillsynsmyndighetens uppgift att bedöma om de åtgärder som krävs enligt cybersäkerhetslagen är tillräckliga för att skydda den samhällsviktiga tjänsten i det enskilda fallet. Detta kan leda till att tillsynsmyndigheten måste göra mer komplexa bedömningar i det enskilda fallet,

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

men det är också något som tillsynsmyndigheten kan och bör förväntas kunna hantera.

Förtydliga kraven på anmälningssplikt enligt cybersäkerhetslagen

En verksamhetsutövare som beslutats vara kritisk enligt lagen om motståndskraft omfattas automatiskt av cybersäkerhetslagen. Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget i sitt beslut upplysa verksamhetsutövaren om denna bestämmelse. Enligt förslaget framgår dock inte explicit vilken tillsynsmyndighet enligt cybersäkerhetslagen en verksamhetsutövare ska anmäla sig till.

Principiellt ska samma tillsynsmyndighet utöva tillsyn enligt båda lagarna, vilket leder till antagandet att verksamhetsutövaren ska anmäla sig till samma tillsynsmyndighet enligt cybersäkerhetslagen. Det kommer dock att förekomma verksamhetsutövare som levererar tjänster inom flera olika sektorer som omfattas av cybersäkerhetslagen. För dessa kan det uppstå en otydlighet kring vilken tillsynsmyndighet de ska anmäla sig till efter ett beslut om identifiering enligt lagen om motståndskraft.

Livsmedelsverket anser att lagstiftaren bör förtydliga bestämmelserna kring vilken tillsynsmyndighet enligt cybersäkerhetslagen en kritisk verksamhetsutövare ska anmäla sig till. Ett sådant förtydligande kommer att underlätta regelefterlevnad för de verksamhetsutövare som levererar tjänster inom flera sektorer.

Livsmedelsverket noterar också att det finns diskrepanser i hur avgränsningarna för sektorerna är formulerade i CER- respektive NIS2-direktivens bilagor. Dessa olikheter i sektorsavgränsningarna kan leda till otydlighet kring en verksamhetsutövares omfattning avseende cybersäkerhetslagen i och med att verksamheten ska omfattas av bilaga 1 eller 2 i NIS2-direktivet för att lagen ska vara applicerbar (jfr. 1 kap. 4 § förslaget till lag om cybersäkerhet). Det skulle kunna förekomma fall där en verksamhetsutövare som omfattas av CER-direktivets bilaga och beslutats vara kritiskt inte omfattas enligt bilagorna till NIS2-direktivet, baserat på hur sektorsavgränsningarna är formulerade. Lagstiftaren bör beakta denna problematik i den fortsatta beredningen av de båda lagarna.

Hantera risk för överlappande kravställning i föreskrifter

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag att ge tillsynsmyndigheterna föreskriftsrätt avseende åtgärder för motståndskraft. Förutsättningar och behov inom respektive sektor kommer att skilja sig åt och det är nödvändigt att kunna anpassa kraven för en effektiv och verkningsfull tillämpning av lagen.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

Livsmedelsverket vill dock belysa risken för att svårigheter att förhålla sig till kraven kan förekomma för de verksamhetsutövare som på grund av de tjänster de levererar omfattas av lagen inom flera sektorer och därmed behöver förhålla sig till flera tillsynsmyndigheter och föreskrifter som reglerar samma områden.

Exempelvis kan en kommun leverera tjänster inom sektorerna för dricksvatten, avloppsvatten, energi samt hälso- och sjukvård och därmed identifieras som kritisk av flera tillsynsmyndigheter. Kommuner som tillhandahåller tjänster inom flera sektorer riskerar att behöva uppfylla olika och potentiellt motstridiga krav från olika tillsynsmyndigheter. Detta kan leda till ökad administrativ börda och kostnader för kommunerna och kan skapa osäkerhet kring vilka krav som gäller och hur de ska uppfyllas.

För att underlätta för verksamhetsutövare att förhålla sig till föreskrifter från flera olika myndigheter bör kravställning på övergripande åtgärder som kan omfatta flera tjänster, i den mån det är möjligt, formuleras målstyrt snarare än detaljerat.

Utredningen framhåller vikten av att MSB får en samordnande roll bland annat genom att ta fram vägledning om riskhanteringsåtgärder samt leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ska ingå. Livsmedelsverket tillstyrker behovet av samordning samt att MSB tilldelas denna roll, men vill samtidigt belysa att kravställningen på samordningen som föreslås är vagt formulerad.

En tydlig samordning av tillsynsmyndigheterna skapar förutsättningar för en mer effektiv och likvärdig tillämpning av lagen för samtliga som omfattas generellt, och för de som omfattas inom flera sektorer specifikt.

Skapa förutsättningar för en väl fungerande incidentrapportering

Utredningen föreslår att MSB ska vara mottagare av incidentrapporter. Livsmedelsverket tillstyrker detta förslag, men vill lyfta fram några aspekter att ta hänsyn till.

Rapportering inom cybersäkerhetslagen och lagen om motståndskraft

Händelser som rapporteras som incidenter inom ramen för lagen för motståndskraft skulle kunna leda till en incident som måste rapporteras även inom ramen för cybersäkerhetslagen, eller vice versa. Enligt förslaget i utredningens delbetänkande ska MSB vara CSIRT och mottagare av incidentrapporter som rapporteras av verksamhetsutövare som omfattas av cybersäkerhetslagen. I slutbetänkandet föreslås MSB också vara mottagare av incidentrapporter enligt lagen om motståndskraft.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

I och med omorganisationen av NCSC flyttas huvudmannskapet till FRA som ska ta över ansvaret för CERT-SE från MSB. Detta leder till en otydlighet i hur samordning av såväl incidentrapportering som hantering ska skötas.

Att rapportera till två olika myndigheter kan bli en administrativ börda för de verksamhetsutövare som omfattas av båda lagarna. Det lägger även ett ytterligare ansvar på myndigheterna att samordna sin incidenthantering för att bilda sig en helhetsbild av händelsen och i de fall det är nödvändigt att lämna stöd till den eller de verksamhetsutövare som är drabbade.

Livsmedelsverket vill framhålla vikten av att resurser läggs på att få till stånd ett tydligt och väl sammanhängande system för hantering och rapportering av incidenter. Utifrån verksamhetsutövares perspektiv bör detta i praktiken innebära en gemensam kontaktpunkt och ett system för rapportering.

Återanvändning av MSB:s webbtjänst för rapportering

En av anledningarna till att MSB ska vara mottagare av incidentrapporter är enligt utredningen att de kan återanvända en befintlig webbtjänst utvecklad för NIS-incidentrapporter. Utredningen har dock inte gjort någon utvärdering av MSB:s webbtjänst för NIS-incidentrapporter, och hänvisar heller inte till någon sådan.

Livsmedelsverket vill framhålla att MSB:s tjänst som för närvarande används för incidentrapportering inom ramen för NIS-regleringen har brister vad gäller användarvänlighet och behörighetshantering. En grundlig utvärdering behöver göras för att få en uppfattning om huruvida det är möjligt och lämpligt att återanvända tjänsten för incidentrapportering enligt lagen om motståndskraft.

Det kan krävas en betydande vidareutveckling av webbtjänsten för att den ska kunna användas för incidentrapportering för såväl cybersäkerhetslagen som för lagen om motståndskraft. Användarbehovet för rapportering kan skilja sig åt för respektive lag och det är av stor vikt att ett system som används för rapportering inte blir en ytterligare betungande uppgift att hantera i en redan påfrestande situation av pågående incidenthantering. MSB behöver få medel för att genomföra nödvändig utveckling av tjänsten om den ska återanvändas.

Överväg ett stärkt skydd för ytterligare uppgifter

Utredningen har föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse i 18 kap. offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för sådana uppgifter som framkommer i incidentrapporter och för uppgift om åtgärder som följer av en sådan incident. Bestämmelsen föreslås ha ett omvänt skaderekvisit.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

Livsmedelsverket instämmer i utredningens resonemang att det får anses tveksamt om 18 kap. 8 § OSL omfattar alla de uppgifter som kan bli aktuella och välkomnar därför en ny bestämmelse som täcker relevanta uppgifter i samband med en incidentrapportering och för uppgift om åtgärder som följer av en sådan incident. Livsmedelsverket instämmer också i att bestämmelsen bör ha ett omvänt skaderekvisit, av de skäl som framförs av utredningen.

Livsmedelsverket anser att det är bra att utredningen föreslår att det i bilagan till offentlighet- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, ska införas en ny punkt som avser tillsyn och utredning hos kritiska verksamhetsutövare. 30 kap. 23 § OSL avser dock endast sådana uppgifter som rör affärs- och driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det är ekonomisk skada som avses, inte skada på andra intressen. Bestämmelsen har således ett begränsat användningsområde. Därtill har bestämmelsen ett rakt skaderekvisit.

Mot bakgrund av detta ställer sig Livsmedelsverket tveksam till om det finns ett tillräckligt sekretesskydd för sådana uppgifter som kan framkomma vid tillsyn och utredning. Då verksamhetsutövaren kommer att behöva lämna över uppgifter om bland annat interna förhållanden, särskilt kring, risker, säkerhet och sårbarheter till tillsynsmyndigheten i samband med tillsyn och utredning anser Livsmedelsverket att det behövs en bestämmelse, likt den som föreslås för uppgifter i incidentrapporter och för uppgift om åtgärder, även för dessa uppgifter.

Möjliggör sammanhållen kravställning kring bakgrundskontroller

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag att låta verksamhetsutövare utföra bakgrundskontroller på medarbetare i vissa roller. Det finns dock ett behov av att låta förtydliga kravställning kring bakgrundskontroller för att säkerställa en rättssäker och effektiv tillämpning.

Tolkning av "ringa skada"

Enligt utredningens förslag ska bakgrundskontroller endast genomföras för befattningar där deltagande kan orsaka "mer än ringa skada" på den samhällsviktiga tjänsten. Även om begreppet "ringa skada" anses vara etablerat inom svensk rätt, kan det finnas utrymme för olika tolkningar i praktiken. Ytterligare vägledning och konkreta exempel skulle kunna underlätta för de kritiska verksamhetsutövarna att göra korrekta bedömningar i befattningsanalysen. En sådan vägledning bör dessutom beakta befintlig vägledning för begreppet "ringa skada" inom ramen för säkerhetsskyddsregleringen.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

Bedömning av lämplighet

Som utredningen påpekar bör förekomst i belastningsregistret inte automatiskt innebära olämplighet. Det är den kritiska verksamhetsutövaren som har ansvaret att, baserat på informationen från belastningsregistret och annan relevant information, bedöma den deltagande personens lämplighet. Detta öppnar för en viss subjektivitet i bedömningen, och det kan finnas situationer där olika arbetsgivare drar olika slutsatser utifrån samma information. För verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som omfattas av lagen om motståndskraft ställs frågan ytterligare till sin spets (se vidare kommande avsnitt). Riktlinjer och praxis kring hur lämplighetsbedömning bör göras, särskilt i gränsfall, skulle kunna bidra till en mer enhetlig tillämpning av lagen.

Hantering av insamlade uppgifter

Utredningen föreslår att den kritiska verksamhetsutövaren ska kunna ställa uppföljande frågor till den sökande kopplat till informationen i belastningsregistret. Detta är rimligt för att kunna göra en rättvis och fullständig bedömning, men det aktualiserar också frågor kring hantering av känsliga personuppgifter. Det är viktigt att det finns tydliga riktlinjer för vilka frågor som är relevanta att ställa och hur informationen ska hanteras för att säkerställa den sökandes rätt till personlig integritet.

Hantering av bakgrundskontroller i verksamheten

Som nämnts finns en problematik i att olika verksamhetsutövare kan göra varierande bedömningar av vilka förekomster i belastningsregistret som leder till att en anställd är olämplig för en viss roll. Vid nyanställning bör en bedömning om olämplighet leda till att den sökande inte går vidare i en rekryteringsprocess. När något olämpligt framkommer om en redan anställd kan dock svårigheter uppstå för verksamhetsutövaren att hantera den uppkomna situationen. Att omplacera en person som ansetts olämplig är inte alltid en hållbar möjlighet. Ytterligare vägledning kommer att krävas för att sådana situationer ska hanteras likvärdigt och med tillräckligt skydd för den anställde. Ytterligare vägledning krävs också kring hur bakgrundskontroller ska hanteras för personer som inte är svenska medborgare.

Tydliggör med gemensamma föreskrifter

Tillsynsmyndigheter förslås få föreskriftsrätt avseende bland annat personalsäkerhet, vilket öppnar för en möjlighet att precisera krav och ge vägledning i hur bakgrundskontroller ska genomföras och vilka konsekvenser de kan få. Livsmedelsverket ställer sig dock tveksam till om det är ändamålsenligt och effektivt att dela ut detta bemyndigande på samtliga tillsynsmyndigheter. Det finns en risk för en variation inom ett riskhanteringsområde som kan innebära ett stort ingrepp i den personliga integriteten hos dem som arbetar för kritiska

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

verksamhetsutövare. En sammanhållen reglering kring hur bakgrundskontroller och lämplighetsprövningar ska genomföras samt en högre nivå av rättssäkerhet och integritetsskydd och en tydlighet i hantering av avvikande fall bör underlättas om föreskriftsrätt tilldelas en enskild myndighet med relevant kompetens inom området.

Verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens ställningstagande om att verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet helt eller delvis ska undantas från lagen om motståndskraft. Livsmedelsverket vill emellertid framföra vissa synpunkter på avgränsningen.

Verksamhetsutövare som undantas helt

Utredningen föreslår att lagen om motståndskraft inte ska vara tillämplig på statliga myndigheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet till övervägande del. I förslaget till förordning återfinns en uppräkningslista av de myndigheter som anses bedriva sådan verksamhet. Livsmedelsverket menar att denna struktur inte är helt förenlig med systematiken i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Enligt säkerhetsskyddslagen är det verksamhetsutövaren som bedömer om och i vilken utsträckning den bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetskänslig verksamhet är dessutom inte ett statiskt begrepp – innebörden kan förändras över tid och därmed även omfattningen hos en verksamhetsutövare.

Livsmedelsverket anser att lagstiftaren bör överväga att låta samtliga verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet omfattas av lagen om motståndskraft med begränsningen som föreslås för 3–6 kap, med den tänkbara följden att vissa statliga myndigheter undantas majoritetens av regleringen sett till resultatet av deras respektive säkerhetsskyddsanalys.

Verksamhetsutövare som undantas delvis

Avseende undantaget i lagförslaget för övriga offentliga verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, är Livsmedelsverket i grunden positiv till att 3–6 kap. lagen om motståndskraft inte ska tillämpas på den säkerhetskänsliga verksamheten. Säkerhetsskyddslagen ställer upp motsvarande krav och tillsynsmyndigheterna ska inte granska verksamheter som redan står under tillsyn. Däremot anser Livsmedelsverket att det kan uppstå vissa utmaningar i tillämpningen av denna avgränsning.

Det är verksamhetsutövaren som preciserar i vilken utsträckning den bedriver säkerhetskänslig verksamhet genom att ta fram en säkerhetsskyddsanalys. Detta arbete präglas i hög grad av bedömningar och det kan finnas utmaningar att tydligt

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

redovisa vad som är säkerhetskänslig verksamhet och inte i en samhällsviktig tjänst. I och med detta kan det uppstå otydligheter kring vilken lagstiftning som ska tillämpas på den samhällsviktiga tjänsten och dess skyddsvärden. Livsmedelsverket ser ett behov av tydlig vägledning i säkerhetsskyddsregleringens tillämpning och i de kontaktytor som uppstår mellan de två regleringarna (jfr 1 kap. 6 § lagen om motståndskraft samt 3 § förordningen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare).

Utifrån hur lagförslaget är utformat kan det till exempel uppstå fall då deltagande personal behöver genomgå såväl bakgrundskontroll enligt den föreslagna lagen som säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Enligt förslaget är det verksamhetsutövaren som bedömer uppgifter från belastningsregistret, medan det är Säkerhetspolisen eller registerkontrolldelegationen som gör denna bedömning inom ramen för säkerhetsprövningen om deltagandet är placerat i säkerhetsklass. Även om det finns uppgifter i belastningsregistret är det inte alltid dessa lämnas ut till verksamhetsutövaren vid en säkerhetsprövning.

Livsmedelsverkets bedömer att det finns en risk för att verksamhetsutövaren anser att en uppgift i belastningsregistret är relevant för en bakgrundskontroll, medan Säkerhetspolisen/registerkontrolldelegationen gör bedömningen att samma uppgift inte är relevant för samma persons säkerhetsprövning. Detta kan leda till att en person godkänns för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, men inte för deltagande inom ramen för lagen om motståndskraft. I de fall den samhällsviktiga tjänsten delvis utgörs av säkerhetskänslig verksamhet kan detta medföra utmaningar för personens deltagande som helhet.

Det finns också en risk för att verksamhetsutövaren använder uppgifter från belastningsregistret som erhållits med stöd av lagen om motståndskraft som underlag för säkerhetsprövningens helhetsbedömning, vilket får anses utgöra ett visst kringgående av registerkontrollinstitutet (jfr 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen).

Se över tillsynsansvaret för säkerhetsskyddslagen

För verksamhetsutövare som omfattas av den föreslagna lagen om motståndskraft och av säkerhetsskyddslagen kan flera fördelar uppnås med ett sammanhållet tillsynsansvar för de båda lagarna. Livsmedelsverket föreslår att lagstiftaren gör en översyn av tillsynsansvaret för säkerhetsskyddslagen för att undersöka möjligheter att få till stånd ett mer sammanhållet tillsynssystem för den lagen, lagen om motståndskraft samt cybersäkerhetslagen.

En lösning där samma myndighet utövar tillsyn enligt samtliga tre lagar minskar risken för dubbelarbete och det skapar förutsättningar för en mer enhetligt och

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

effektiv tillsynsprocess. Verksamhetsutövare skulle bara behöva förhålla sig till en tillsynsmyndighet, vilket skulle underlätta deras arbete genom en minskad administration kring tillsyn. Ett sammanhållet tillsynsansvar minskar även risken för motsägelsefulla beslut eller missförstånd och felaktigheter i hur lagarna tillämpas. Tillsynsmyndigheten skulle kunna dra nytta av befintlig kompetens och kännedom om verksamheterna. Sammantaget kan en samlad tillsynsfunktion ge en mer heltäckande bild av riskerna och sårbarheterna inom sektorerna, vilket i sin tur skulle kunna leda till ett starkare skydd av samhällsviktiga tjänster.

Konsekvenser

Livsmedelsverket avstyrker utredningens förslag till finansiering av tillsynsmyndigheternas uppdrag och vill lyfta fram vissa frågetecken kring resurstilldelning för de myndigheter som får nya eller utökade uppdrag genom lagen om motståndskraft. Det är avgörande att tillsynsmyndigheterna får tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt, annars riskerar lagens syfte att inte uppnås.

Utredningen föreslår att Livsmedelsverket, utöver sitt befintliga ansvar för dricksvattensektorn inom gällande lag (2918:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen), även ska bli tillsynsmyndighet för avloppssektorn och livsmedelssektorn. Detta innebär en betydande utökning av myndighetens tillsynsansvar. Livsmedelsverket delar utredningens bedömning att detta kommer att kräva ytterligare resurser.

Utredningen föreslår ett förstärkt anslag med 1 miljon kronor per år för 2025 och 2026 för att täcka de initiala kostnaderna i samband med implementeringen av lagen. Livsmedelsverket menar att bedömningen är orimlig och anser att detta belopp är långt ifrån tillräckligt för att kunna bygga upp en effektiv tillsynsverksamhet för en ny lag.

Det förstärkta anslaget ska bland annat användas för att meddela föreskrifter, ta fram en metod för identifiering av kritiska verksamhetsutövare samt ge vägledning till verksamhetsutövare. Dessa är alla viktiga uppgifter, men de kommer att kräva betydande insatser från tillsynsmyndighetens sida. Kraven i lagen om motståndskraft skiljer sig från de i NIS-lagen vilket kan innebära att myndigheten bland annat kan behöva rekrytera ny personal med rätt kompetens. Specifikt avloppstjänster är ett område som i dagsläget inte ingår i Livsmedelsverkets ansvarsområde. Myndigheten kan även behöva utveckla eller införskaffa nya it-system och genomföra omfattande informationsinsatser.

2024-12-16

Dnr 2024/03454
Saknr Fö2024/01550

I och med att den nationella riskbedömningen och MSB:s föreskrifter ska ligga till grund för beslut om identifiering är det i dagsläget svårt att uppskatta antalet verksamhetsutövare som ska omfattas av den föreslagna lagen och därmed vilka resurser som kommer att krävas av tillsynsmyndigheten. Livsmedelsverket noterar att det kan finnas stora variationer i antalet tillsynsobjekt mellan de olika sektorerna. Vid bedömningen av vilka ytterligare medel som behöver tillföras tillsynsmyndigheterna behöver variationen i sektorernas storlek beaktas.

Specifikt för avloppssektorn krävs även samordning med andra myndigheter och ett i anspråkstagande av deras resurser. Naturvårdsverket är i dag beredskapsmyndighet för avloppssektorn, och har en viktig expertis inom detta område. Livsmedelsverket anser att det är viktigt och nödvändigt att Naturvårdsverket fortsatt har en tydlig roll och tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sitt nuvarande ansvar, samt det som indirekt tillkommer med den nya lagen, även om Livsmedelsverket får tillsynsansvar enligt lagen om motståndskraft.

Utöver de initiala kostnaderna kommer det även att finnas löpande kostnader för tillsyn från och med 2027 och framåt. Dessa kostnader är ännu inte fastställda, men de kan förväntas bli betydande. Utredningen har inte redovisat hur man har kommit fram till att 1 miljon kronor per år är tillräckligt för att täcka de initiala kostnaderna. Lagstiftaren behöver även ta hänsyn till hur tillsynsmyndigheternas, MSB:s och andra påverkade myndigheters uppdrag ska finansieras på lång sikt för att säkerställa att det finns tillräckliga resurser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningscheferna Helena Brunnkvist, Eiríkur Einarsson, Kristina Granelli, Daniel Karlsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander, stabschef Hanna Dufva, samt enhetschef Susanne Norén. Föredragande var Anders Lindström.

Annica Sohlström

Anders Lindström