



Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

Yttrande

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2024-1420

Till

Försvarsdepartementet

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

Fö2024/01550

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig positiv till de delar av förslaget som berör vikten av att tillsynsmyndigheter stödjer kritiska verksamhetsutövare på ett dialog- och förtroendebaserat sätt. Malmö stad är dock kritisk till andra delar av förslaget. De huvudsakliga invändningarna är:

- Malmö stad ser att de förslag och krav på åtgärder som lyfts fram kommer att leda till ökade kostnader. Malmö stad vill därför påtala vikten av att finansieringsprincipen följs, det vill säga att om nya förslag medför merkostnader så kompenserar staten ekonomiskt för detta.
- Malmö stad vill framhäva vikten av att systematik och terminologi som används i CER- och NIS-direktiven harmonierar med varandra men också med annan författning inom området. Det gäller bland annat förslagen om riskbedömning, åtgärder, bakgrundskontroll och incidentrapportering. Malmö stad vill att det förtydligas hur regleringarna ska förhålla sig till varandra i praktiken när det gäller skillnader och synergier dem emellan. Det kan bli administrativt tungt och kostsamt för verksamhetsutövarna om de synergier som utredningen menar finns inte tas tillvara. Malmö stad ser vidare utmaningar med undantag, kategoriseringar av verksamhetsutövare och liknande begrepp. Malmö stad anser också att sektorn avfallshantering saknas för att lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ska få bättre täckning.



- Malmö stad anser att förslaget om bakgrundskontroller är otydligt vilket medför att det är svårt att överblicka omfattningen av de arbetsuppgifter som föreslås. Malmö stad ser att kontrollerna kan bli arbetskrävande och kostsamma samtidigt som det finns en risk att de inte uppnår den effekt som eftersträvas.

Yttrande

Beskrivning av sektorer i CER-direktivet (kapitel 4)

Malmö stad saknar i förslaget en sektor för avfallshantering. Avfallshantering är samhällsviktigt och i kris kan avloppshantering vara beroende av avfallshantering.

Malmö stad är tveksam till utredningens beslut att kommuner inte ska ingå i sektorn offentlig förvaltning enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Detta samtidigt som kommunerna ingår i sektorn enligt lagen om cybersäkerhet. Malmö stad anser att det skapar onödig förvirring.

Offentliga verksamhetsutövare (kapitel 5.2.1) samt Enskilda verksamhetsutövare (kapitel 5.2.2)

Malmö stad finner det otydligt hur kategorin offentlig verksamhetsutövare ska avgränsas. NIS2 ställer krav på kommunen i sin helhet medan CER ställer krav på den samhällsviktiga tjänst som kommunen bedriver. Det skulle kunna innebära att åtgärder enligt NIS2 centraliseras mer, medan riskbedömning och åtgärder enligt CER blir mer decentraliserade. Detta kan skapa utmaningar när det kommer till att ta hänsyn till synergier mellan lagarna och undvika dubbelarbete.

Malmö stad är vidare tveksam till att kategorin enskilda verksamhetsutövare kan innefatta både privata företag och kommunala bolag. Vinstintresset mellan de två typerna av verksamhetsutövare kan variera samtidigt som omsättningen som ligger till grund för sanktioner kan vara lika hög i de båda fallen.

Undantag från tillämpningsområdet (kapitel 5.3)

Malmö stad är överlag positiv till utredarnas förslag att i lagförslaget undanta det som regleras genom annan författning, lagen om cybersäkerhet och för de delar av verksamheten som utgör brottsbekämpning eller är säkerhetskänslig.

Malmö stad motsätter sig däremot utredningens förslag att explicit undanta kapitel 3–6 i den föreslagna lagen för kritiska verksamhetsutövare inom sektorerna bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur och digital infrastruktur. De kritiska verksamhetsutövarna inom dessa sektorer bör som för övriga sektorer även undantas



implicit genom att de regleras av lagen om cybersäkerhet eller annan lagstiftning i stället.

Undantagen i tillämpningsområdet av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare är nödvändiga för att minimera dubbelarbete. Malmö stad anser däremot att det finns utmaningar med hur det ska fungera i praktiken. En kritisk verksamhetsutövare som till viss del bedriver säkerhetskänslig verksamhet kommer exempelvis regleras av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare, lagen om cybersäkerhet och säkerhetsskyddslagen. Även om det finns likheter och synergier mellan regleringarna så är det fortfarande inte tydligt hur de kommer förhålla sig till varandra i praktiken. Bristande synergier kan leda till mer administration för kritiska verksamhetsutövare. Malmö stad vill därför framhäva vikten av att systematik och terminologi i förhållande till närliggande regleringar utreds ytterligare vid framtagandet av föreskrifter till lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare samt lagen om cybersäkerhet.

Identifiering av kritiska verksamhetsutövare (kapitel 6)

Malmö stad är tveksam till att begreppet samhällsviktig tjänst införs. Malmö stad ser inte varför begreppet samhällsviktig verksamhet inte skulle kunna användas som begrepp i den föreslagna lagen.

Malmö stad anser också att det skapar onödig begreppsförvirring att använda olika begrepp för att beskriva verksamhetsutövare. I lagen om cybersäkerhet beskrivs verksamhetsutövare som viktiga eller väsentliga, och i lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare beskrivs verksamhetsutövare som kritiska. I utredningen framgår att en kritisk verksamhetsutövare är att betrakta som en väsentlig verksamhetsutövare enligt cybersäkerhetslagen.

Skyldighet att genomföra riskbedömning (kapitel 8.1)

Malmö stad ser ett behov av att begrepp, metodik med mera synkroniseras med de krav som ställs på riskanalys enligt lagen om cybersäkerhet. För att riskbedömningarna ska bli meningsfulla är det viktigt med bred samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och kommunerna vid meddelande om föreskrifter för riskbedömning.

Åtgärder för motståndskraft (kapitel 8.2)

Enligt utredningen ska en riskbedömning göras nio månader efter att verksamhetsutövaren har identifierats och tio månader efter dagen för underrättelse om identifiering blir bestämmelserna om krav på åtgärder för motståndskraft tillämpliga. Malmö stad ser ett behov av att det tydliggörs om åtgärder ska vara genomförda då eller om det räcker att de är påbörjade. I det fall att åtgärderna ska vara genomförda vid den tidpunkten anser Malmö stad att tiden för genomförandet är för kort.



Malmö stad ser att det skulle kunna förekomma intressekonflikter kring de åtgärder som kritiska verksamhetsutövare ska utföra. Det gäller inte minst att säkerställa ett tillfredsställande skydd av lokaler och kritisk infrastruktur exempelvis i fall där kommunal mark nyttjas av enskilda verksamhetsutövare. Det är oklart hur samverkan är tänkt att ske och hur tillsynsmyndigheten beaktar detta vid tillsyn.

Malmö stad vill understryka det som utredarna konstaterar om att MSB redan idag har ett omfattande uppdrag när det handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser. Till exempel har myndigheten tagit fram en rad olika verktyglådor för att arbeta med att öka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet. Malmö stad ser därför positivt på utredarnas förslag att MSB bör få ett uppdrag av regeringen att tillsammans med tillsynsmyndigheterna se över om och hur dessa verktyglådor och annat befintligt stöd behöver anpassas och kompletteras för att kunna användas av kritiska verksamhetsutövare enligt CER-direktivet.

Incidentrapportering (kapitel 8.3)

Malmö stad anser det vara angeläget att incidentrapportering kan ske enkelt och informationssäkert. Incidentrapportering till MSB innebär också möjligheten att nyttja det digitala rapporteringsverktyg som myndigheten redan tagit fram för rapportering av incidenter enligt NIS-direktivet.

Malmö stad vill också framhäva att det är viktigt att systematiken och terminologin kring vad en betydande störning är och vad en incidentrapport ska innehålla blir tydligt i föreskrifterna och är synkade med lagen om cybersäkerhet.

Bakgrundskontroller (kapitel 9)

Malmö stad ställer sig positiv till lagstöd om bakgrundskontroller men är tveksam till förslagets utformning. Malmö stad anser att systematik och terminologi kring hur bakgrunds- och registerkontroller ska utföras behöver ses över ur ett större perspektiv. Förslaget om kontroller i utredningen behöver ha en ännu närmare koppling till exempelvis kontroller enligt säkerhetsskyddslagen samt de registerkontroller som framkommer av utredningen om Utökade registerkontroller vid anställning i kommun.

Malmö stad saknar en enhetlig definition på vad som avses med bakgrundskontroller och hur det förhåller sig till begreppet registerkontroll. Det som i utredningen om Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster benämns som bakgrundskontroller verkar främst fokusera på registerkontroller och det vore därmed bättre att endast använda det begreppet.



Malmö stad anser att omfattningen av arbetsinsatsen med bakgrundskontroller enligt förslaget är svår att överblicka då det inte är fastställt vilka de kritiska verksamhetsutövarna är och hur stor del av de utpekade organisationerna som kommer att påverkas. Det är viktigt att kontrollerna vägs mot den enskildes skydd mot den personliga integriteten. Förslagen riskerar även medföra en stor manuell arbetsbelastning för den kritiska verksamhetsutövaren som kan behöva granska, anteckna och bedöma många utdrag från belastningsregistret.

Enligt förslaget får inte anteckningar göras gällande innehållet. Det reser frågor kring spårbarhet i beslut som tas och hur informationen får användas gällande hantering av personens anställning. En annan oklarhet gäller hur bedömning av ringa skada ska göras.

Utredningen föreslår att förnyad bakgrundskontroll får göras när det finns skäl för det men senast två år från den senaste bakgrundskontrollen. Malmö stad anser att det är oklart vad som kan anges som tillräckliga skäl. Om det inte finns uppenbara skäl föreligger risk att kontrollerna blir verkningslösa då anställda kan begå brott som gör dem olämpliga för tjänsten samtidigt som det kan ta tid för verksamhetsutövaren att få kännedom om brottet.

Malmö stad ser en oklarhet i hur verksamhetsutövare som har krav på sig att göra bakgrundskontroller enligt CER ska samverka i delade utrymmen med verksamhetsutövare som exempelvis bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Problem kan uppstå i det fall den verksamhetsutövare som enbart bedriver säkerhetskänslig verksamhet inte anser det delade utrymmet vara skyddsvärt och därmed inte bedömer att objektet eller personalen ska säkerhetsskyddsklassas. Detta samtidigt som den andra verksamhetsutövaren bakgrundskontrollerar sin personal enligt CER. Det kan därmed leda till att personalen som utnyttjar delade lokaler inte har samma lägsta nivå på klassning, i detta fall CER.

Utredarna anser att befattningsanalysen ska innefatta uppdragstagare och leverantörer. Malmö stad ser att detta skulle kunna behöva regleras vid upphandling. En fråga är hur kraven kan uppfyllas vid redan ingångna avtal.

Malmö stad befarar att det också kan bli en stor belastning för Polismyndigheten som ansvarar för belastningsregistret och prövar om uppgifter ska lämnas ut. Malmö stad ser det som en möjlighet att utreda om Polismyndigheten kan meddela förändringar i belastningsregistret till verksamhetsutövaren som därefter kan initiera bakgrundskontroll.



Tillsyn (kapitel 10)

Malmö stad ser det som angeläget att tillsynsmyndigheterna har samverkan och dialog med kommunerna i arbetet med att ta fram föreskrifter om riskbedömning samt dialog om åtgärder och planer för motståndskraft. Tillsynsmyndigheternas rådgivande uppdrag är centralt. Malmö stad anser att fokus bör ligga på den rådgivande funktionen framför sanktioner.

Ingripanden och sanktioner (kapitel 11)

Malmö stad välkomnar utredarnas syn på att det måste finnas en hög grad av förtroende och samarbete mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt. Malmö stad är också positiv till att utredningen anser att det inte ska vara obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att ta ut sanktionsavgift eller att det högsta sanktionsbeloppet i spannet alltid med automatik ska väljas. Malmö stad bejakar utredarnas resonemang att omständigheterna i det enskilda fallet ska avgöra sanktionsavgiftens storlek och att den kritiska verksamhetsutövarens ekonomiska styrka ska spela in.

Malmö stad ställer sig även positiv till att sanktionsavgiftens storlek är samma för offentliga verksamhetsutövare som i förslaget i lagen om cybersäkerhet.

Som påpekats i avsnittet Offentliga verksamhetsutövare (5.2.1) samt Enskilda verksamhetsutövare (5.2.2) är Malmö stad däremot tveksam till att kategorin enskilda verksamhetsutövare kan vara både privata företag och kommunala bolag.

Vidare föreslår utredningen att kommunala bolag kan bli enskilda verksamhetsutövare medan kommunalförbund föreslås bli offentliga verksamhetsutövare. Malmö finner detta problematiskt. Det kan exempelvis leda till att ett kommunalt bolag kan få högre sanktionsavgifter än ett kommunalförbund. Där den enda skillnaden dem emellan kan handla om att verksamheterna bedrivs utifrån olika former.

Ändringar i säkerhetsskyddsregleringen (kapitel 14)

Malmö stad ser ett behov av att systematik och terminologi mellan säkerhetsskyddsregleringen och regleringen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare utreds ytterligare. Det måste förtydligas hur regleringarna ska förhålla sig till varandra i praktiken när det gäller skillnader och synergier dem emellan. Särskilt viktigt är detta för synergier mellan säkerhetsskyddsanalysen och riskbedömningen men även mellan säkerhetsprövning och bakgrundskontroll.

Det kan bli administrativt tungt och kostsamt för verksamhetsutövarna om de synergier som utredningen menar finns inte tas tillvara. Detta är särskilt viktigt eftersom säkerhetsskyddsregleringen gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället.



Ekonomiska konsekvenser för offentliga kritiska verksamhetsutövare (kapitel 15.5.6)

Malmö stad motsätter sig utredarnas resonemang att kostnaderna för offentliga kritiska verksamhetsutövare bör finansieras inom befintlig budgetram samt att förslagen enligt utredarna inte innebär några ekonomiska konsekvenser för enskilda kritiska verksamhetsutövare. I regeringens planeringsram för det civila försvaret från 2025 och framåt föreslås visserligen en ökning av ekonomiska medel till beredskapssektorerna för att stärka det civila försvaret. Det är dock inte klart i vilken omfattning dessa medel kommer att nå kommunerna och därmed kommunala bolag och förbund.

Malmö stad anser att den kommunala finansieringsprincipen bör gälla. Utredarna menar att förslagen inte är direkt riktade mot kommuner och regioner utan riktade till dem i deras egenskap som tillhandahållare av en samhällsviktig tjänst. Malmö stad menar att de samhällsviktiga tjänster som kommunen utför görs just i rollen som kommun.

Malmö stads sammantagna bedömning är att konsekvensanalysen som har gjorts kring ekonomiska kostnader för verksamhetsutövarna inte är skälig. Utredningens förslag att inte tillföra medel till offentliga verksamhetsutövare trots kostnadsökningar utvecklas inte i tillräcklig grad. Utredarna motiverar med att lagkraven kommer leda till besparingar genom enhetliga regler, tillsyn och möjligheten att få vägledning av tillsynsmyndigheten och MSB. Malmö stad anser att det på lång sikt möjligtvis kan leda till besparingar, men på kort sikt kan särskilda åtgärder behöva vidtas för att uppfylla de krav som ställs. Dessutom påtalas det i utredningen att även om förslagen på en övergripande nivå leder till besparingar för hela den offentliga sektorn kan de i vissa fall medföra kostnader för offentliga kritiska verksamhetsutövare.

Ekonomiska konsekvenser för enskilda kritiska verksamhetsutövare (kapitel 15.5.7)

Malmö stad instämmer inte med utredarnas bedömning att från start avstå från att införa statligt stöd för enskilda verksamhetsutövare. Utredarna överväger ett sådant behov först när antalet kritiska verksamhetsutövare har identifierats och riskbedömningar har genomförts. Men antalet som påverkas har inte betydelse för behovet av stöd för den enskilde verksamhetsutövaren. Malmö stad anser att besparingar möjligtvis kan ske på sikt men inledningsvis torde det vara tvärtom. Malmö stad menar också att utredningens bedömning att regleringen inte får effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt är högst tveksam. Malmö stad anser att om arbetsuppgifterna ska ge effekt måste det finnas tillräckliga resurser för att utföra dem väl.



Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Agnes Wemme