



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-12-19

Ärendenummer
NV-07456-24

Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet **Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64) (Fö2024/01550)**

Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker det system för tillsyn och den övergripande systematiken för genomförandet i svensk rätt som föreslås i betänkandet. Naturvårdsverket bedömer att strukturen i stället behöver bygga på den beredskapsstruktur som byggts upp i Sverige.

Naturvårdsverket stödjer utredningens förslag om att ge uppdrag om att upprätta nationella riskbedömningar till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vi stödjer därför även förslaget om att myndigheten ska delge tillsynsmyndigheterna och de kritiska verksamhetsutövarna relevanta delar av den nationella riskbedömningen.

Naturvårdsverket menar att det borde vara möjligt att specificera vad som är samhällsviktiga verksamheter enligt CER-direktivet utan att införa samhällsviktig tjänst som ett nytt begrepp.

Naturvårdsverket anser att en översyn av NIS2- och CER-direktivens koppling till det svenska beredskapssystemet inte bör skjutas till framtiden utan behöver ske nu, innan strukturen med olika tillsynsmyndigheter slås fast. Detta för att använda de olika myndigheternas resurser på ett effektivt sätt samt för att förenkla för berörda verksamhetsutövare.

Naturvårdsverket anser att det vore lämpligare om en central myndighet, exempelvis MSB, får i uppdrag att meddela föreskrifter om åtgärder och planer för motståndskraft för alla sektorer enligt CER. Vilken myndighet som har föreskriftsrätt och vilken myndighet som är tillsynsmyndighet behöver inte följas åt. Om utgångspunkten är att regeringen utgår från att föreskriftsrätten och tillsynsansvaret för olika sektorer enligt CER ska fördelas på *flera* centrala myndigheter så är det i så fall rimligt att ansvaret för föreskrifter om avlopp placeras på Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag om att utse Livsmedelverket till tillsynsmyndighet för avloppsvatten.

Naturvårdsverket vill särskilt peka på behovet av att samordna arbetet med beredningen av va-beredskapsutredningens betänkande, som också har förslag, där ibland föreskrifter, på hur den kommunala beredskapen ska stärkas avseende allmänna vattentjänster (dricksvatten- och avlopp).

Naturvårdsverket anser att den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare behöver bearbetas ytterligare, bland annat för att tydliggöra att bestämmelserna om att ett ingripande *måste* ske vid en överträdelse.

Naturvårdsverket anser att föreslagna bestämmelser om sanktionsavgift i 8 kap. 6 § bör ses över i syfte att säkerställa att avgifterna tas ut på ett rättssäkert sätt, eftersom lagen lämnar ett stort tolkningsutrymme och sanktionsbeloppen är höga. Detta är särskilt viktigt eftersom det saknas kriterier i förslaget till lag om hur sanktionsavgiften ska bestämmas.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Myndigheternas ansvarsfördelning (sid 94)

Naturvårdsverket avstyrker det system för tillsyn och den övergripande systematiken för genomförandet i svenskt rätt som föreslås i betänkandet. I Naturvårdsverkets remissvar över delbetänkandet från samma utredning, Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18), avstyrkte vi det förslag på tillsynsstruktur som lämnades där. Detta slutbetänkande bygger på samma tillsynsstruktur som i delbetänkandet.

Naturvårdsverket bedömer att strukturen i stället behöver bygga på den beredskapsstruktur som byggts upp i Sverige, då CER-direktivet i hög grad behandlar samma frågor som ska hanteras av beredskapsmyndigheterna. Det finns tydliga överlapp mellan Naturvårdsverkets ansvar som beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen och krav i CER-direktivet. Enligt CER-direktivet ska det säkerställas att kritiska verksamhetsutövare har och tillämpar en plan för motståndskraft med en beskrivning av de åtgärder som vidtagits. Detta kan liknas med skyldigheten att verka för att aktörer inom myndighetens ansvarsområde utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker och förebygga sårbarheter i enlighet med 20 § beredskapsförordningen. På liknande sätt reglerar CER-direktivet även att de samhällsviktiga tjänsterna/verksamheterna ska vidta åtgärder avseende klimatanpassning, katastrofreducering, åtgärder för ökad driftkontinuitet och alternativa försörjningskedjor.

Den föreslagna myndighetsstrukturen blir också komplicerad i förhållande till krav i klimatanpassningsförordningen (2018:1428). Det blir med utredningens förslag oklart om det är Naturvårdsverket eller Livsmedelsverket som har som ansvarsområde att initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning av avloppsanläggningar, då klimatanpassning är en viktig beredskapsåtgärd.

6.1 Nationell riskbedömning (sid 135)

Naturvårdsverket stödjer utredningens förslag om att ge uppdraget om att upprätta nationella riskbedömningar till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vi stödjer därför även förslaget om att myndigheten ska delge tillsynsmyndigheterna och de kritiska verksamhetsutövarna relevanta delar av den nationella riskbedömningen. Den nationella riskbedömningen är av stor betydelse för genomförandet av de uppgifter som åligger beredskapsmyndigheter i enlighet med förordning (2022:524) om statliga

myndigheters beredskap och bör därför även delges dessa myndigheter. Exempelvis finns det tydliga synergier mellan de riskbedömningar som ska göras enligt CER-direktivet med de risk- och sårbarhetsanalyser samt risk- och sårbarhetsbedömningar som en beredskapsmyndighet ska utföra utifrån 7 och 19 § § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

6.2.1 Begreppen samhällsviktig tjänst kontra samhällsviktig verksamhet (sid 139)

Naturvårdsverket menar att det borde vara möjligt att specificera vad som är samhällsviktiga verksamheter enligt CER-direktivet utan att införa samhällsviktig tjänst som ett nytt begrepp. Begreppen samhällsviktig *tjänst* kontra samhällsviktig *verksamhet* är snarlika begrepp som kan orsaka onödig otydlighet om vad som avses.

Naturvårdsverket anser att en översyn av NIS2- och CER-direktivens koppling till det svenska beredskapssystemet inte bör skjutas till framtiden som utredningen föreslår utan behöver ske nu, innan strukturen med olika tillsynsmyndigheter slås fast. Detta för att så mycket som möjligt stärka det redan befintliga beredskapssystemet och de roller som beredskapsmyndigheter har där, och använda de olika myndigheternas resurser på ett effektivt sätt samt för att förenkla för berörda verksamhetsutövare.

8.1 Skyldighet att genomföra riskbedömning och 8.2 Åtgärder för motståndskraft (sid 175)

Naturvårdsverket anser att det vore lämpligare om en central myndighet, exempelvis MSB, får i uppdrag att meddela föreskrifter om åtgärder och planer för motståndskraft för alla sektorer enligt CER i stället för tillsynsmyndigheten. Det kan ifrågasättas om föreskrifterna behöver vara så verksamhetsspecifika att föreskriftsrätt behöver spridas på ett flertal myndigheter. Mer specifika krav kan i stället, vid behov, ställas i en enskild tillsynsinsats. Vi anser att med en sådan ordning finns bättre förutsättningar att hålla föreskrifterna mer enhetliga. Sektorspecifika bestämmelser borde även kunna återfinnas i olika bilagor eller kapitel. Vilken myndighet som har föreskriftsrätt och vilken myndighet som är tillsynsmyndighet behöver inte följas åt.

I likhet med fördelningen av ansvar för tillsyn för avloppsvatten (se vidare resonemang i avsnitt 10.3) följer det inte myndigheternas ansvarsområde om Livsmedelverket får föreskriftsrätt om åtgärder relaterat till avlopp. Det riskerar att försvåra för berörda verksamhetsutövare om föreskrifter inom samma område sprids ut på för många myndigheter. Naturvårdsverket har redan föreskrifter om rening av avloppsvatten som gäller även i kristider. Om utgångspunkten är att regeringen utgår från att föreskriftsrätten och tillsynsansvaret för olika sektorer enligt CER ska fördelas på *flera* centrala myndigheter så är det i så fall mer rimligt att ansvaret för avlopp placeras på Naturvårdsverket. I annat fall leder det till en urholkning av vårt ansvar som beredskapsmyndighet i strid med de bakomliggande skälen till att Naturvårdsverket utsågs till beredskapsmyndighet.

Naturvårdsverket vill särskilt peka på behovet av att samordna arbetet med beredningen av va-beredskapsutredningens betänkande, som också har förslag på hur den kommunala beredskapen ska stärkas avseende allmänna vattentjänster (dricksvatten- och avlopp). I förslagspaketet ingår att Naturvårdsverket respektive Livsmedelverket ska få rätt att meddela föreskrifter

för kommunernas beredskapsåtgärder inom avlopp respektive dricksvatten samt att länsstyrelserna får en roll för uppföljning.

10.3 Tillsynsmyndigheter i Sverige (sid 224)

I överensstämmelse med vad Naturvårdsverket tidigare framfört i utredningsarbetet och som framgår i betänkandet under 10.3.5 så motsätter sig Naturvårdsverket utredningens förslag om att utse Livsmedelverket till tillsynsmyndighet för avloppsvatten.

En grundläggande princip i Sveriges beredskapssystem är den så kallade ansvarsprincipen som innebär att den aktör som har ett ansvar i normalläget också har samma ansvar vid fredstida kriser och vid höjd beredskap. En annan princip är den så kallade likhetsprincipen som innebär att verksamheter ska, så långt det är möjligt, fungera på samma sätt vid kris som under normala omständigheter. Utifrån de principerna är det därför logiskt att den myndighet som har sakkunskap och uppgift att utveckla och vägleda om det regelverk som berör verksamhetsutövarna för avlopp i normaltillståndet också gör det kopplat till beredskap.

Ett alternativ till att fördela tillsynsansvaret till ett stort antal centrala myndigheter ansvariga för olika sektorer i CER-direktivet kan vara att i vart fall i vissa sektorer fördela tillsynsarbete till länsstyrelserna eller till ett fåtal länsstyrelser med ett utvidgat regionalt ansvar. Länsstyrelserna har ansvar och uppgifter som är relevant ur ett tillsynshänseende samt i arbetet med beredskap och civilt försvar. Av just dessa skäl föreslås de bli tillsynsmyndighet enligt förslaget till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Då det är kommunen som är huvudman och skyldig att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp enligt Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster kan det vara relevant att beakta vid utpekandet av tillsynsmyndigheter enligt regelverket för CER.

Ytterligare ett alternativ är att fördela tillsynsansvaret till *en* nationell myndighet med övergripande ansvar för beredskap och civilt försvar. Om regeringens utgångspunkt är att fördela tillsynsansvaret för olika sektorer enligt CER på *flera* centrala myndigheter så föreslår vi att ansvaret för tillsyn inom området avlopp placeras på Naturvårdsverket. Detta i likhet vad vi förs fram i detta yttrande avseende ansvar att ta fram föreskrifter under 8.1 och 8.2.

11.4 Tillsynsmyndigheten ska vara skyldig att ingripa mot överträdelser (sid 238)

Naturvårdsverket anser att den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare behöver bearbetas ytterligare, bland annat för att tydliggöra att bestämmelserna om att ett ingripande måste ske vid en överträdelse.

Naturvårdsverket ifrågasätter om det är lämpligt att i en lag göra tillsynsinsatser obligatoriska, dels av proportionalitetsskäl, dels för att myndigheternas resurser ska användas på mest effektiva sätt. Det ligger i tillsynsuppgiften att myndigheten måste få bedöma om det i ett enskilt fall finns behov av en tillsynsåtgärd, samt avgöra hur en tillsynsmyndighet bäst allokera sina resurser.

11.7.2 Sanktionsavgift (sid 242)

Föreslagna bestämmelser om sanktionsavgift i 8 kap. 6 § bör ses över i syfte att säkerställa att avgifterna tas ut på ett rättssäkert sätt, eftersom lagen lämnar ett stort tolkningsutrymme och sanktionsbeloppen är höga. Naturvårdsverket vill påpeka att det sannolikt innebär betydande svårigheter att avgöra graden av

vållande och därmed hur högt sanktionsavgiften ska sättas. Det bör därför övervägas att tillsynsmyndigheten i stället får ansöka till en domstol att få sanktionsbeloppet fastställt, eller liknande procedur som ökar rättssäkerheten.

Vad som ska beaktas särskilt vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek (sid 245) CER-direktivet saknar, till skillnad från NIS2-direktivet, bestämmelser om vad som ska beaktas vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek.

Naturvårdsverket konstaterar att tillämpningen kan bli mer rättsosäker om det saknas kriterier i förslaget till lag om hur sanktionsavgiften ska bestämmas.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av tillförordnade avdelningschefen Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, juristen Eva Nilsson samt handläggarna Pontus Cronholm och Annemay Ek.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Johan Bogren

Kopia till:

alfred.pucek@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se