



Tjänsteställe/handläggare

Kommunstyrelseförvaltningen
Yvonne Persson
E-post: Yvonne.A.Persson@nynashamn.se

Beslutsinstans
Kommunstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64

Förvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till Yttrande över remissen SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, i enlighet med bilaga 1, dnr KS/2024/0315/000-2, som sitt eget och överlämnar det till regeringskansliet, försvarsdepartementet.

Sammanfattning

Nynäshamns kommun har fått möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Av missivet till remissen framgår att yttrandet ska ha inkommit till försvarsdepartementet senast den 13 januari 2025.

Sammanfattningsvis vill kommunen framföra nedanstående synpunkter på förslaget:

- Kommunen bedömer att både personal och ekonomiska resurser kommer behöva tas i anspråk för att genomföra anpassningar efter de nya lagkraven. Kommunen anser därför att finansieringsprincipen ska tillämpas och att kommunen därmed ska beviljas extra anslag för att vidta åtgärder med anledning av lagen.
- Kommunen är positiv till införande av krav på att kritiska verksamhetsutövare ska genomföra befattningsanalyser och bakgrundskontroller på personal som bedöms inneha känsliga roller och som har tillgång till verksamhetsutövarens lokaler eller informationssystem. Kommunen anser dock att befattningsanalyserna ska genomföras mer sällan än vad som föreslås i lagförslaget då analysen både bedöms vara kostnadsdrivande och resurskrävande för kommunens att genomföra.
- Kommunen är positiv till att utredningen föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att ta fram och tillhandahålla utbildning för de som ansvarar för säkerheten hos kritiska verksamhetsutövare. Kommunen anser att detta möjliggör en likvärdig kompetensutveckling hos samtliga verksamhetsutövare som omfattas av lagen.

Ärendet

Bakgrund

Den 14 december 2022 antog Europaparlamentet och det europeiska rådet det så kallade CER-direktivet.¹ CER-direktivet ställer krav på motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna identifiera verksamhetsutövare som erbjuder samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsstruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

Utredningen föreslår att CER-direktivet ska införlivas genom en ny lag, lagen om motståndskraft hos samhällsviktiga tjänster.

Den 8 oktober 2024 inkom en remiss från försvarsdepartementet till Nynäshamns kommun gällande slutbetänkandet SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Av missivet till remissen framgår att remissvaren ska ha kommit in till Försvarsdepartementet senast den 13 januari 2025.

Nedan följer Nynäshamns kommuns synpunkter på förslaget:

1. Allmänna synpunkter

1.1 Lagens påverkan på Nynäshamns kommun

En slutsats som utredningen framför är att CER-direktivets krav påminner om det första NIS-direktivet som genomfördes genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga tjänster och digitala tjänster, NIS-lagen. Till skillnad från NIS2-direktivet gäller inte CER-direktivet eller NIS-lagen för all offentlig verksamhet. CER-direktivet har därmed begränsats till att omfatta sådan samhällsviktig verksamhet inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

Nynäshamns kommun bedömer därför inledningsvis att Nynäshamns kommun i dagsläget kommer att omfattas av den aktuella lagstiftningen i mindre omfattning. Enligt kommunens bedömning uppfyller dock i vart fall kommunens vatten- och avloppsverksamhet de kriterier som ställs vid identifiering av kritisk verksamhetsutövare i CER-direktivets artikel 6.2 samt i 2 kap 2 § förslag till lag om motståndskraft för samhällsviktiga tjänster.

Även inom sektorn hälso- och sjukvård kan kommunen komma att omfattas till den del kommunen bedriver kommunal hälso- och sjukvård.

1.2 Cybersäkerhetslagens företrädare framför lagen om motståndskraft för samhällsviktig verksamhet

Enligt förslaget ska lagen inte tillämpas för sådan verksamhet som omfattas av reglerna i lagen om cybersäkerhet (2025:000), nedan kallad cybersäkerhetslagen. Detta betyder att cybersäkerhetsregleringen har företrädare framför lagen om motståndskraft för samhällsviktiga tjänster. Utredningen anser vidare att den grundläggande frågan att ta ställning till är därför vad som regleras i cybersäkerhetslagen, och därmed ska undantas från lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.

Syftet med att undanta NIS2-regleringen är att en kritisk verksamhetsutövare inte ska behöva genomföra samma åtgärder, incidentrapportering med mera enligt de båda regelverken. Kommunen håller med om utredningens bedömning och välkomnar en reglering där kommunen inte ställs inför att leva upp till liknande eller samma krav på verksamheten från olika författningar och främst då inte riskerar tillsyn och sanktioner för samma typ av överträdelse vid tillämpning av flera lagstiftningar.

Utredningen har dock vidare i betänkandet noterat att direktivens skyddsföremål avser olika saker. NIS2-direktivet skyddar nätverks- och informationssystem, medan CER-direktivet ska skydda en samhällsviktig tjänst i sin helhet, inklusive dess kritiska infrastruktur. Utredningen lyfter därför risken för att en verksamhetsutövare kan komma att vidta riskhanteringsåtgärder enligt NIS2-direktivet för att skydda ett visst informationssystem, men fortfarande vara skyldig att vidta bredare åtgärder för motståndskraft avseende fysisk säkerhet och kontinuitetsåtgärder enligt CER-direktivet för att säkerställa tillhandahållandet av den samhällsviktiga tjänsten.

Precis som utredningen påpekar skapar det ovanstående beskrivna förslaget till reglering behov av tolkning från den kritiska verksamhetsutövaren om båda eller enbart den ena lagstiftningens krav ska vara tillämplig, vilket i förlängningen kan leda till att undantaget blir svårt att tillämpa för kommunen. För att stötta kommunen i frågan när lagen om cybersäkerhet ska ges företräde framför CER-direktivet och den kommande lagen om motståndskraft för samhällsviktiga tjänster, önskar kommunen tydligt stöd i denna fråga från tillsynsmyndigheterna.

1.3 Identifiering av kritisk verksamhetsutövare

Till skillnad från förslaget i SOU 2024:18 Nya regler om cybersäkerhet, föreslår utredningen i slutbetänkandet att ansvaret för identifiering av vilka verksamheter som ska anses utgöra en kritisk verksamhetsutövare ska ligga på tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheten ska således ansvara för både bedömning om vilka verksamhetsutövare som omfattas av lagens krav samt för att informera de aktörer som bedriver verksamheten om att de har bedömts som en kritisk verksamhetsutövare.

Nynäshamns kommun är positiv till förslaget då kommunen bedömer att detta kommer att skapa en mer enhetlig bedömning samt att kritiska verksamheter inte undgår vilka krav som ställs för dem för att uppnå ett tillräckligt skydd. I liknande lagstiftningar såsom i exempelvis säkerhetskyddslagen (2018:585) åligger det den enskilda aktören att själv identifiera huruvida den berörs av lagstiftningen eller ej. Detta förfarande följer även av den nu gällande NIS-lagen samt den kommande cybersäkerhetslagen.

För att stärka nationens samlade motståndskraft mot sådana säkerhetshot som hotar både den inre marknaden inom EU men även nationens övergripande säkerhet, anser Nynäshamns kommun att den föreslagna ansvarsfördelningen är ändamålsenlig.

1.4 Utbildning

Av förslaget framgår att utredningen föreslår att regeringen ger Försvårshögskolan ett uppdrag att ta fram och tillhandahålla en utbildning för de som ansvarar för säkerheten hos kritiska verksamhetsutövare. Nynäshamns kommun är positiv till förslaget om att regeringen ska ge en statlig myndighet i uppdrag att ta fram en allmän utbildning för säkerheten hos kritiska verksamhetsutövare. Detta gör att samtliga berörda verksamheter får samma grund, som därefter respektive tillsynsmyndighet kan komplettera med sektorspecifik information.

2. Resurskrävande åtgärder som är kostnadsdrivande för kommunen

För de verksamheter i kommunen som kommer omfattas av lagstiftningen kommer de nya lagkraven innebära att verksamheten behöver vidta resurskrävande åtgärder för att kunna leva upp till kraven och inte riskera sanktionsavgifter.

Kommunen har identifierat nedanstående anpassningar som betydande:

2.1 Riskanalys och skyddsåtgärder för kritisk verksamhetsutövare

Av CER-direktivets artikel 12.1 samt lagförslagets 2 kap 1 § framgår att en verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning senast nio månader efter att den har fått del av beslutet från tillsynsmyndigheten om att den har identifierats som en kritisk verksamhetsutövare. Riskbedömningen ska innehålla en redogörelse för alla relevanta risker som skulle kunna leda till en incident. Riskbedömningen ska uppdateras vid behov men minst vart fjärde år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om riskbedömning.

Övriga skyldigheter som följer för en kritisk verksamhetsutövare börjar gälla tio månader efter den dag verksamhetsutövaren fått del av samma beslut.

Utan att ha tagit del av någon närmare beskrivning kring vad denna riskbedömning ska innehålla uppskattar kommunen att arbetet med att genomföra denna riskbedömning kommer vara både tids- och resurskrävande och behöver ledas av någon med ingående kunskap kring aktuell lagstiftning

och den aktuella verksamheten. Kommunen ser en utmaning att kunna genomföra detta förfarande med befintliga resurser.

2.2. Genomförande av befattningsanalyser och bakgrundskontroller

Enligt utredningen föreslås förslag om att lagen ska ställa krav på att kritiska verksamhetsutövare ska genomföra en befattningsanalys där det framgår för vilka befattningar som ska inneha krav på bakgrundskontroll. Befattningsanalysen ska utgå från den kritiska verksamhetsutövarens riskbedömning och åtminstone innehålla uppgift om vilka befattningar där deltagande kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten. Befattningsanalysen ska dokumenteras och uppdateras vid behov, men minst en gång om året.

Den kritiska verksamhetsutövaren ska vidare genomföra bakgrundskontroller för att bedöma om personen som ska arbeta i den kritiska samhällsverksamheten är lämplig. En bakgrundskontroll innebär att den som kontrolleras ska styrka sin identitet och visa upp ett särskilt utdrag från belastningsregistret. Av förordningen (1999:1134) om belastningsregister framgår vilka uppgifter ett utdrag ska innehålla.

Enligt lagförslaget ska bakgrundskontrollerna genomföras löpande under den period som den aktuella personalen innehar en känslig roll i den samhällsviktiga verksamheten. Bakgrundskontrollen ska sedan dokumenteras och anteckningen ska bevaras i två år.

Nynäshamns kommun är i positiv till en ytterligare förstärkning av personalsäkerheten och välkomnar krav på bakgrundskontroller av personal som arbetar i kommunens samhällsviktiga verksamhet. Kommunen ser dock en administrativ utmaning i införandet av både kravet på befattningsanalysen, som ska uppdateras årligen, samt kravet på återkommande genomföranden av bakgrundskontroller. Kommunen kan inte se att utredningen tydligt motiverar varför befattningsanalysen ska med så täta intervaller. Kommunen bedömer inte att det är troligt att kommunen årligen kommer införa sådana organisatoriska förändringar i verksamheten eller att kommunen införskaffar nya informationssystem eller likande varje år som innebär förändringar i bedömningen kring vilka befattningar där bakgrundskontroller kan anses vara erforderligt. Kommunen anser därför att det vore lämpligare, och resursmässigt mer genomförbart, att lagstiftningen ställer krav på att befattningsanalysen ska revideras en gång per mandatperiod eller vid behov såsom vid större omorganisationer eller liknande.

3. Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Av utredningen framgår att utredaren föreslår att de offentliga verksamhetsutövarna, såsom kommunen, ska finansiera de kostnader som uppstår vid arbete med anpassningar till den nya lagen inom befintlig ram. Skälet till förslaget är att utredaren anser att det är rimligt att offentliga verksamhetsutövare vidtar grundläggande säkerhetsåtgärder. Utredaren anser även att kommunen kommer erhålla stöd i sina anpassningar genom de förslag som föreslås i utredningen.

Nynäshamns kommun håller med utredaren om att kommunen, oavsett de krav som fastställs i den nya lagstiftningen, har ett ansvar för att vidta åtgärder för att skydda verksamheten. Nynäshamns kommun anser dock att de nya kraven kan bli svåra att genomföra utan statlig finansiering. Kommunens resurser är idag redan begränsade och kommunen har under de senaste åren behövt genomföra märkbara nedskärningar i hela den kommunala organisationen för att hantera de ekonomiska utmaningar som kommunen står inför. För att genomföra de aktuella anpassningar som krävs för att leva upp till lagstiftningen kan kommunen bli tvungen att göra omprioriteringar som i slutändan riskerar att påverka medborgaren som kommer i kontakt med kommunen genom kärnverksamheten. Kommunen anser därför att det är viktigt att kommunerna får kostnadstäckning för de nya åtaganden som åläggs kommunerna både genom CER-direktivet och NIS2-direktivet, så att kommunerna snabbt och effektivt kan följa lagen när den träder i kraft och utan att de nya åtagandena negativt påverkar kommunens befintliga skyldigheter mot medborgaren.

3.1 Finansieringsprincipen

Enligt den så kallade finansieringsprincipen ska kommunens inte behöva höja skatten eller prioritera om sin verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Det innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommunerna.

Finansieringsprincipen är godkänd av riksdagen (prop.1993/94:150, bilaga 7) och tillämpas sedan år 1993. Det är dock formellt ingen lag. Eftersom att det aktuella lagförslaget innebär att kommunen kommer att åsamkats kostnader för att anpassa sig till de nya arbetsuppgifterna som föreslås i utredningen, anser Nynäshamns kommun att förslaget om att kommunerna ska bekosta åtgärder inom ram strider mot finansieringsprincipen.

Förvaltningens bedömning

Kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till Yttrande över remissen SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, i enlighet med bilaga 1, dnr KS/2024/0315/000-2, som sitt eget och överlämnar det till regeringskansliet, försvarsdepartementet.

Carina Lundberg Uudelepp
Kommundirektör

Yvonne Persson
Kommunjurist

Beslutsunderlag

Slutbetänkandet SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster
Tjänsteutlåtande KS/2024/0315/000-2

Skickas till

Försvarsdepartementet

Fo.remissvar@regeringskansliet.se

Alfred.pucek@regeringskansliet.se

Akten