

Försvarsdepartementet
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

Slutbetänkandet SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen men har följande synpunkter.

Med ”lagförslaget” och ”den föreslagna lagen” menas i texten nedan förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare om inget särskilt anges.

Sammanfattningsvis har myndigheten följande huvudsakliga synpunkter:

- Transportstyrelsen välkomnar direktivets allriskperspektiv då det möjliggör kostnadseffektiva lösningar genom att samla resurser såväl som heltäckande riskanalyser.
- Det finns ett flertal EU-rättsakter som reglerar till CER-direktivet¹ närliggande eller överlappande frågor. Sammantaget bidrar detta till ett komplext och svåröverskådligt regelverk.
- Transportstyrelsen konstaterar att det är svårt att idag bedöma antalet verksamhetsutövare och vilka de kommer att bli utifrån de kriterier som anges i den föreslagna lagen.
- Det borde framgå direkt av författningstext vad eller vilka områden som är undantagna från lagförslagets tillämpningsområde genom hänvisningen till den föreslagna cybersäkerhetslagen (1 kap. 5 § i lagförslaget). Det borde också framgå av författningstext vilka bestämmelser som har motsvarande verkan som bestämmelserna i lagförslaget (1 kap. 6 §). Transportstyrelsen välkomnar därför regeringens behörighet att föreskriva enligt 6 §.

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

- Transportstyrelsen bedömer att det kan uppstå problem vid tillsynen enligt den föreslagna lagen och att det finns gränsdragningsproblem i förhållande till säkerhetsskyddslagen (2018:585) i de fall verksamhetsutövaren bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller har säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har betydelse även för tillämpningen av den föreslagna lagen.
- Transportstyrelsen anser att ytterligare analys behövs i frågan om vilken myndighet som bör få vissa föreskriftsbemyndiganden och hur dessa ska utformas.
- Transportstyrelsen anser att regeringen bör överväga att föreskriva om sekretess för beslut om tillsyn enligt den föreslagna lagen (och den föreslagna cybersäkerhetslagen) liksom att överväga ytterligare reglering om informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna.

Transportstyrelsens synpunkter

Indelningen i numrerade rubriker i remissvaret följer utredningens rubriker.

Allmänt

Transportstyrelsen välkomnar direktivets allriskperspektiv då det möjliggör kostnadseffektiva lösningar genom att samla resurser såväl som heltäckande riskanalyser. Samtidigt kan allriskperspektivet leda till att det blir utmanande för verksamhetsutövare att besluta om vilka risker som är mest relevanta och var resurserna ska läggas. En del händelser inträffar också sällan vilket kan leda till att aktörer inte vill satsa på kostsamma förebyggande åtgärder. Det är viktigt att kritiska verksamhetsutövare ges goda förutsättningarna att arbeta utifrån arbetssättet.

Vidare konstaterar Transportstyrelsen att det finns ett flertal EU-rättsakter som reglerar till direktivet närliggande eller överlappande frågor. Som exempel kan nämnas NIS2-direktivet² och EU-lagstiftning om sjöfarts-, hamn- och luftfartsskydd. Till detta kommer att sjöfarts-, hamn- och luftfartsskydd ses som säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen. Sammantaget bidrar detta till ett komplext och svåröverskådligt regelverk för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. Detta kommer att leda till ett ökat informationsbehov och arbete för verksamhetsutövarna, liksom höjda krav på vägledning från myndigheternas sida. Transportstyrelsen ser därför ett stort behov av att ta ytterligare steg för att samordna tillsynen i möjligaste mån för dessa

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

områden både utifrån verksamhetsutövarnas perspektiv och av effektivitetsskäl.

Medlemsstaterna ska enligt direktivet även anta en nationell strategi för kritiska verksamhetsutövaras motståndskraft. Frågan om hur en sådan strategi ska utformas omfattas emellertid inte av utredarens uppdrag utan ska i stället hanteras i särskild ordning. Transportstyrelsen anser det viktigt att den nationella strategin får ett tydligt innehåll och avgränsas på ett klart sätt. Dels för att undvika överlapp med andra politiska strategier och initiativ, dels för att det ska vara tydligt vilka åtgärder som är relevanta att hantera inom respektive strategi, och vilka åtgärder som bör hanteras gemensamt.

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att föreslå skyldigheter som går utöver kraven i direktivet.

5 Tillämpningsområdet

5.2.3 Kritiska verksamhetsutövare

En kritisk verksamhetsutövare är en offentlig eller enskild verksamhetsutövare som har identifierats enligt 2 kap. 1 § i den föreslagna lagen. En enskild verksamhetsutövare är en *juridisk eller fysisk person* som bedriver verksamhet och som inte är en statlig myndighet, region eller kommun. Transportstyrelsen tolkar detta som att en koncern inte kan ses som en kritisk verksamhetsutövare enligt lagförslaget. Det torde innebära att en koncern inte kan ha t.ex. en gemensam samverkansansvarig enligt lagförslaget.

5.3.1 Undantag för sådant som regleras i cybersäkerhetslagen

Enligt förslaget ska lagen inte gälla för sådant som regleras i den föreslagna cybersäkerhetslagen. Transportstyrelsen anser att det är oklart i vilken utsträckning nu aktuellt lagförslag kan tillämpas för att komplettera cybersäkerhetslagen med regler som saknas i den lagen. Transportstyrelsen anser att det borde framgå redan av lagtexten vad eller vilka regler som är undantagna från den föreslagna lagen.

5.3.3 Undantag för åtgärder enligt andra regelverk med motsvarande verkan

Om annan författning innehåller bestämmelser om krav på riskbedömning, åtgärder för motståndskraft, bakgrundskontroller och incidentrapportering ska de bestämmelserna gälla om kraven minst motsvarar verkan av skyldigheterna enligt lagförslaget. Vid bedömningen ska bestämmelsernas omfattning samt vilken tillsyn och vilka sanktioner som är kopplade till kraven i bestämmelserna beaktas (1 kap. 6 § i lagförslaget).

Det är utifrån utredningen oklart om en verksamhetsutövare kan undantas från kraven i CER-direktivet bara om motsvarande krav finns på samtliga områden som räknas i 1 kap. 6 §; riskbedömning, åtgärder, bakgrunds-kontroller och incidentrapportering finns i en motsvarande författning, eller om verksamhetsutövaren kan undantas från vissa delar av CER-direktivet. Eller kan man se på frågan ännu mer avgränsat så att vissa delar av t.ex. riskbedömningar enligt direktivet inte behöver tillämpas för att det finns motsvarande krav i en annan författning?

Transportstyrelsen anser det angeläget med ett förtydligande av ”minst motsvarar verkan av skyldigheterna enligt denna lag” och välkomnar därför att regeringen ges bemyndigande att föreskriva vilka bestämmelser som har motsvarande verkan.

Som nämnts är det redan idag svårigheter att hantera krav inom säkerhetsskyddslagstiftningen som överlappar krav i EU-lagstiftningen om hamn-, sjöfarts-, och luftfartsskydd. Denna komplexitet kommer att öka med den föreslagna lagen och lagen om cybersäkerhet.

5.3.4 Undantag för brottsbekämpning och Sveriges säkerhet

Om en kritisk verksamhetsutövare anger att den samhällsviktiga tjänsten till någon del träffas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen ska tillsynsmyndigheten enligt denna lag underrätta ansvarig tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen om detta förhållande.

I slutet av avsnittet anges att ”På motsvarande sätt bör det införas en skyldighet för den myndighet som är tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen och som mottagit underrättelsen att *meddela* tillsynsmyndigheten om den aktuella verksamhetsutövaren har anmält att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet”. Transportstyrelsen anser dock att det snarare handlar om att tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen ska bekräfta för tillsynsmyndigheten enligt den föreslagna lagen att säkerhetskänslig verksamhet bedrivs av den kritiska verksamhetsutövaren.

Dock ger ett sådant meddelande (eller en bekräftelse) inga närmare upplysningar om i vilken omfattning säkerhetskänslig verksamhet bedrivs eller i vilka delar av verksamheten. Ett extremfall kan vara att verksamhetsutövaren bara har en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift, medan övriga delar av verksamheten omfattas av den föreslagna lagen. Transportstyrelsen anser det oklart hur (eller om) tillsynsmyndigheten enligt den föreslagna lagen ska få denna information. Det bör även nämnas att en verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen kan ha flera tillsynsmyndigheter enligt den lagen. Transportstyrelsen tolkar lagförslaget som att samtliga tillsynsmyndigheter då ska underrättas.

5.3.5 Uppgiftsskyldigheter omfattar inte uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddslagen

Skyldighet att lämna uppgifter enligt den föreslagna lagen gäller inte uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen. Transportstyrelsen anser att det kan försvåra tillsynen i de fallen säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även behövs eller ingår i åtgärder för motståndskraft enligt den föreslagna lagen.

Enligt Transportstyrelsens mening finns det en risk för gränsdragningsproblem när det ska fastställas om en uppgift hanteras inom ramen för säkerhetsskyddslagen eller inom ramen för den föreslagna lagen. Ett sådant fall kan vara att en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift även behövs i ett dokument som tagits fram till följd av bestämmelser i den föreslagna lagen, som exv. verksamhetsutövarens riskbedömning.

En verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen skulle även kunna använda säkerhetsskyddsklassificeringen som en förevändning för att inte lämna ut en uppgift till tillsynsmyndigheten enligt den föreslagna lagen. Tillsynsmyndigheten saknar då möjligheten att kontrollera om säkerhetsskyddsklassificeringen är rimlig. Samtidigt innebär säkerhetsskyddsklassificeringen att uppgiften per automatik omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser och därmed kan begäras in och granskas av tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen.

En del av en tänkbar lösning kan vara att verksamhetsutövaren tar fram separata dokument för respektive lagstiftning och att uppgifterna i dokumentet enligt den föreslagna lagen utformas så att de tillgodoser den lagens krav, men att de samtidigt inte når upp till säkerhetsskyddsklass begränsat hemlig (eller högre). Möjligen behöver uppgiften i dokumentet enligt den föreslagna lagen inte ha samma detaljeringsgrad som en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift.

5.3.6 Tillträdesrätt till lokaler med mera som omfattas av säkerhetsskyddslagen

Tillsynsmyndighetens undersökningsbefogenheter i den föreslagna lagen omfattar inte sådana delar av områden, lokaler eller andra utrymmen där säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen bedrivs. Transportstyrelsen anser att det kan försvåra tillsynen i de fall områden, lokaler eller andra utrymmen där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs även används vid verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen. Det skulle kunna vara fallen om områden som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd (t.ex. EU-bestämmelser om hamnskydd och luftfartsskydd) och som därmed betraktas som säkerhetskänslig verksamhet. Transportstyrelsen anser att tillsynsmyndigheten borde få tillträde till de

lokaler etc som krävs för att de ska kunna utföra sitt uppdrag, även om där bedrivs säkerhetskänslig verksamhet. Alternativt kan tillsynsmyndighetens medarbetare få eskorteras av verksamhetsutövarna på dessa platser. Motsvarande resonemang om gränsdragningsproblem och som anges ovan under 5.3.5 kan anföras även vad gäller tillträde.

6 Identifiering av kritiska verksamhetsutövare

6.2.2 Vad utgör en samhällsviktig tjänst

Enligt kommittédirektivet (Dir. 2023:30) skulle det kunna vara lämpligt att överväga en lösning för utpekandet av vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster enligt den föreslagna lagen som motsvarar hur detta regleras enligt den nuvarande NIS-regleringen. Enligt den nuvarande nationella NIS-regleringen får MSB, efter att ha gett tillsynsmyndigheterna och Socialstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter dels om vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster, dels om vad som avses med en betydande störning. Enligt utredningens förslag gäller dock MSB:s föreskriftsbemyndigande i detta hänseende endast att närmare föreskriva om vad som utgör en *betydande störning*. Istället är det upp till tillsynsmyndigheterna att identifiera vilka samhällsviktiga tjänster som omfattas av bilagan till CER-direktivet.

Med hänsyn till de oklarheter som råder kring olika begrepp och definitioner avseende bilagan till CER-direktivet (och NIS2-direktivet) anser Transportstyrelsen att det är angeläget att ett föreskriftsbemyndigande om vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster föreslås. Detta förefaller dock utredningen inte ha övervägt. Ett sådant bemyndigande skulle innebära betydligt större förutsebarhet för verksamhetsutövarna och underlätta tillsynsmyndigheternas arbete med identifieringen. Transportstyrelsen anser att ytterligare analys behövs i frågan om vilken myndighet som bör få detta föreskriftsbemyndigande och hur bemyndigandet ska utformas

”Upprätthålla miljön”

För att en viss tjänst ska kunna omfattas av CER-direktivets krav krävs att den är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljön. Transportstyrelsen anser att innebörden av ”upprätthålla ...miljön” är oklar. Enligt Transportstyrelsen bör detta innebära upprätthållande av en god miljö och av ekosystemtjänster.

6.4 Betydande störande effekt

Enligt 8 § i förordningsförslaget ska ett antal faktorer beaktas vid bedömningen av om en störande effekt är betydande. I punkten c) anges *”vilken effekt incidenter skulle kunna ha på ekonomisk och samhällelig*

verksamhet, miljön, den allmänna säkerheten och tryggheten eller befolkningens hälsa, uttryckt i grad och varaktighet.”

Transportstyrelsen menar att det inte räcker att bedöma *effekter*, utan även *konsekvenser* behöver inkluderas. Exempel: om buller är effekten bör även de konsekvenser som bullret kan resultera i beaktas, som störd nattsömn för människor och de hälsorisker som kan kopplas till störd nattsömn. Av denna anledning föreslår Transportstyrelsen följande omformulering av punkten c) *”vilken effekt och vilka konsekvenser incidenter skulle kunna ha på ekonomisk och samhällelig verksamhet, miljön, den allmänna säkerheten och tryggheten eller befolkningens hälsa, uttryckt i grad och varaktighet.”*

6.6 En kritisk verksamhetsutövare är en väsentlig verksamhetsutövare enligt cybersäkerhetslagen

Inom transportsektorn anges kollektivtrafikföretag i bilagan till CER-direktivet men inte i bilagorna I eller II till NIS2-direktivet.

Transportstyrelsen delar dock inte utredningens bedömning att en förutsättning för att omfattas av den föreslagna cybersäkerhetslagen är att verksamhetsutövaren, utöver att omfattas av den föreslagna lagen, även måste bedriva verksamhet som omfattas av bilaga I eller II till NIS-2-direktivet.

Transportstyrelsens grundar den slutsatsen på att NIS-2-direktivet, enligt artikel 1.2 b), innehåller regler om riskhanteringsåtgärder för cybersäkerhet och rapporteringsskyldigheter för entiteter av den typ som avses i bilaga I eller II *samt för entiteter som identifieras som kritiska entiteter enligt CER-direktivet*. Dessutom finns i artikel 2.3-4 om tillämpningsområdet för NIS-2-direktivet ingen hänvisning till bilaga I eller II.

6.7 Förteckningar och information till kommissionen

Enligt 34 § 1 i förslaget till förordning om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ska tillsynsmyndigheten upprätta en förteckning över kritiska verksamhetsutövare. Förteckningen ska enligt 34 § 2 utan dröjsmål lämnas till MSB. Det är oklart om den kompletta förteckningen ska lämnas på nytt till MSB varje gång en ändring sker. Transportstyrelsen menar att det borde räcka att den kompletta förteckningen skickas en gång och att endast uppgifter om ändringar i förteckningen skickas efter det.

En skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta MSB finns även i vissa andra avseenden i 34 § 4, 5, 6 och 7. Det framgår inte när eller med vilka intervall underrättelse ska ske enligt dessa sistnämnda punkter. Mot bakgrund av innehållet i underrättelserna i p. 5 bedömer Transportstyrelsen att dessa bör ske årsvis. Transportstyrelsen anser att detta borde förtydligas i förordningsförslaget. Underrättelse enligt p. 4, 6 och 7 bör kunna ske utan dröjsmål.

7 Kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse

7.2 Identifiering av kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse

Enligt förordningsförslaget ska tillsynsmyndigheten underrätta den kritiska verksamhetsutövaren om att denna är att betrakta som kritisk verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse och lämna information om vilka skyldigheter som följer av att vara en kritisk verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse. Av utredningen framgår att de skyldigheter som avses är skyldigheter avseende rådgivande uppdrag och från vilken dag dessa bestämmelser ska tillämpas. Transportstyrelsen anser därmed att bestämmelsen borde förtydligas genom att det andra ledet istället skrivs "... och lämna information om dess skyldigheter avseende rådgivande uppdrag och från vilken dag dessa bestämmelser ska tillämpas".

7.3 Rådgivande uppdrag

När det gäller analys av de slutsatser som det rådgivande uppdraget rapporterat till kommissionen enligt artikel 18.4 andra stycket i direktivet är utredningens bedömning att detta lämpligtvis görs av tillsynsmyndigheten. Detta anges dock inte i 34 § i förordningsförslaget om tillsynsmyndighetens uppdrag (eller på annan plats i förordningen). (I 3 kap. 4 § i lagförslaget anges dock att ett rådgivande uppdrag anordnas av kommissionen och genomförs inom ramen för en tillsyn). Transportstyrelsen anser att detta bör framgå av bestämmelserna i förordningen om tillsynsmyndighetens uppgifter.

8 Riskbedömning, åtgärder för motståndskraft och incidentrapportering

8.1 Skyldighet att genomföra riskbedömning

I 2 kap. 1 § i lagförslaget anges att skyldigheten att göra en riskbedömning börjar gälla nio månader efter den dag verksamhetsutövaren har fått del av beslutet att identifieras som kritisk. Samma krav framgår av bestämmelsen i förslagets 4 kap. 1 § och bör därmed kunna slopas i 2 kap. 1 §.

Uppdatering av riskbedömningar

Verksamhetsutövarens riskbedömning enligt lagförslaget ska uppdateras vid behov men minst vart fjärde år. Tillsynsmyndigheten ges behörighet att föreskriva om hur en riskbedömning ska göras och vad den ska innehålla.

Transportstyrelsen anser att fyra år är för lång tid och att ett rimligt intervall kunde var vartannat år. För det talar att de hot som riskbedömningen ska omhänderta utvecklas i snabb takt (hybridhot exv.). För att riskbedömningen ska vara relevant behöver den uppdateras oftare än vart fjärde år.

Föreskriftsbemyndigande för riskbedömningar

Tillsynsmyndigheten får enligt 21 § i förordningsförslaget meddela föreskrifter inom sitt tillsynsområde om riskbedömningar enligt 4 kap. 1 § i lagförslaget.

Transportstyrelsen anser att ytterligare analys behövs i frågan om vilken myndighet som bör få detta föreskriftsbemyndigande och hur bemyndigandet ska utformas. Med det föreslagna förhållandevis breda föreskriftsbemyndigande för tillsynsmyndigheterna finns det en viss risk att de olika myndigheternas föreskrifter kommer att skilja sig åt på ett omotiverat sätt. Det kan orsaka merarbete för verksamhetsutövare som har flera tillsynsmyndigheter. MSB:s samordnande roll blir viktig i det perspektivet.

Transportstyrelsen anser dock att det finns anledning att anta att skillnaderna mellan tillsynsmyndigheternas föreskrifter om riskbedömningar inte skulle bli så stora. Inom ramen för arbetet med detta remissvar har Transportstyrelsen inte kunnat identifiera något behov av transportspecifika regler om riskbedömningar, men det kan inte uteslutas att ett sådant behov finns. Om Transportstyrelsen och de andra tillsynsmyndigheterna ges bemyndigandet ökar möjligheten att snabbare och mer anpassat reagera på ändrade behov och förutsättningar inom de olika sektorerna, jämfört med om bemyndigandet läggs hos MSB.

8.2 Åtgärder för motståndskraft

I förordningsförslaget får tillsynsmyndigheten meddela föreskrifter om åtgärder och planer för motståndskraft (22 §). Transportstyrelsen anser att motsvarande överväganden som gjorts ovan om riskbedömningar är relevanta även för planer och åtgärder för motståndskraft.

Rådgivande uppdrag för kritiska verksamhetsutövare som inte är av särskild europeisk betydelse

I lagförslaget behandlas rådgivande uppdrag under 3 kap ”Kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse”. I förordningsförslaget finns rådgivande uppdrag under huvudrubriken ”Kritiska verksamhetsutövare av särskild europeisk betydelse” närmast före 12 §. Av 17 § framgår dock de närmare förutsättningarna för ett rådgivande uppdrag avseende en verksamhetsutövare som *inte* är av särskild europeisk betydelse.

Däremot framgår inte av lagförslaget att rådgivande uppdrag kan bli aktuellt även för kritiska verksamhetsutövare som inte är av särskild europeisk betydelse, istället följer det av 3 kap. 4 § andra stycket i den föreslagna lagen att syftet med rådgivande uppdrag är att bedöma de åtgärder som den kritiska verksamhetsutövaren av särskild europeisk betydelse har vidtagit för att uppfylla skyldigheterna i 4–6 kap. Placeringen i förordningen av

regleringen av rådgivande uppdrag är vidare missvisande då rådgivande uppdrag kan förekomma även för sådana kritiska verksamhetsutövare som inte är av särskild europeisk betydelse.

8.3 Incidentrapportering

Utredningen anser att det i lagen inte bör anges att verksamhetsutövaren kan avstå att rapportera inom 24 timmar om det är operativt omöjligt. En sådan reglering skulle innebära tolkningssvårigheter gällande när rapportering behöver ske inom 24 timmar och inte, samt riskera att sätta tidskravet ur spel. I stället bör den första rapporten kunna anpassas så att den bara behöver innehålla sådan mängd information som innebär att en rapportering inte inverkar negativt på verksamhetsutövarens arbete med att hantera incidenten. Transportstyrelsen delar denna bedömning.

Transportstyrelsen ser att det kan uppstå gränsdragningsproblem i förhållande till annan lagstiftning om rapportering. Som exempel kan nämnas händelserapporter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014. Sådana uppgifter får endast användas för att bibehålla och förbättra flygsäkerheten. Syftet med uppgifterna är därmed ett annat än med incidentrapportering enligt den föreslagna lagen. Det kan dock vara uppgifter som har betydelse för bägge regelverken. Det finns även en risk för dubbelrapportering om samma uppgift måste rapporteras flera gånger även om det sker till olika myndigheter (händelserapportering enligt förordning (EG) nr 376/2014 görs till Transportstyrelsen).

9 Bakgrundskontroll

9.3.2 Syftet med bakgrundskontroll

Syftet med en bakgrundskontroll är att endast den som bedöms vara lämplig ska få vara anställd eller på annat sätt delta i befattningar där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten. Transportstyrelsen anser att ringa skada borde utvecklas närmare i förarbetena som ledning för rättstillämpningen.

9.3.3 Befattningsanalys som utgör grunden för vilka som ska bakgrundskontrolleras

Kritiska verksamhetsutövare ska enligt lagförslaget föra en förteckning över befattningar med krav på bakgrundskontroll (befattningsanalys).

Transportstyrelsen anser att det är oklart om personal som redan är registerkontrollerade enligt säkerhetsskyddslagen, ska bakgrundskontrolleras enligt den föreslagna lagen. Det är inte orimligt att vissa befattningar rör sig mellan säkerhetskänslig verksamhet och samhällsviktig verksamhet.

Kravet att befattningsanalyser vid behov ska uppdateras, men minst en gång om året kommer belasta verksamhetsutövarna, liksom Transportstyrelsen, för det fall myndigheten utpekas som kritisk verksamhetsutövare. Detsamma gäller att en förnyad bakgrundskontroll och bedömning av lämplighet ska göras när det finns skäl för det, men senast inom två år från att den senaste bakgrundskontrollen genomfördes.

9.3.5 Bakgrundskontrollens innehåll och utformning

Enligt 6 kap. 4 § i förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare får utdraget ur belastningsregistret vara högst ett år gammalt vid tidpunkten för bakgrundskontrollen. Anteckningar vid bakgrundskontroller enligt förslagets 6 kap. 5 § ska bevaras i två år.

Den föreslagna lagen ska i likhet med säkerhetsskyddslagstiftningen skydda betydelsefulla intressen, men enligt utredningens uppfattning når det inte upp till intresset för skyddet av Sveriges säkerhet. Bakgrundskontroller enligt CER-direktivet ska heller inte utformas mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen (se artikel 14.2). Vid bakgrundskontroller är det viktigt att balansera verksamhetens behov av information och den enskildes integritet, detta kan variera över tid och det är därför viktigt att kommande omvärldsförändringar tas i beaktande. Transportstyrelsen menar dock att ett år är för lång tid utifrån det som lagförslaget ska skydda. Enligt Transportstyrelsen är sex månader en mer rimlig tidsgräns.

Enligt utredningen är registerutdraget endast en del av en fullständig bedömning av personen lämplighet. Det framgår dock inte vad ytterligare som ska bedömas för att klargöra om personen är lämplig.

Det framgår inte heller av utredningen om anteckningar vid bakgrundskontroller ska bevaras även om kandidaten inte anställs.

11 Ingripande och sanktioner

11.6 Vilka överträdelser ska kunna leda till sanktioner?

Enligt 8 kap. 1 § i lagförslaget ska myndigheten ingripa vid överträdelser av ett antal bestämmelser i lagen. Ingripande kan ske genom föreläggande, sanktionsavgift eller anmärkning. Transportstyrelsen anser att en bättre lösning hade varit att ha en mer generell behörighet för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare vid överträdelser av lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, likt bestämmelsen i 6 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen.

11.7.3 Anmärkning

Om tillsynsmyndigheten inte finner skäl att besluta om andra sanktioner ska den i stället besluta om en anmärkning. Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att sanktionen anmärkning bör införas. Eftersom lagförslaget innebär en skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela en sanktion vid överträdelse är det lämpligt att det finns en mildare sanktion än sanktionsavgift.

13 Sekretess

13.2 Ny sekretessbestämmelse för uppgifter i incidentrapporter

Utredningen föreslår att en ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, avseende uppgifter i incidentrapporter. Transportstyrelsen delar utredningens bedömning av behovet av införande av en ny sekretessbestämmelse i detta avseende och att omvänt skaderekvisit ska gälla.

13.4 Behov av ytterligare bestämmelser om sekretess, med mera.

Enligt förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen läggs en ny punkt till i bilagan om att sekretess ska gälla för verksamhet som består i tillsyn och utredning enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare (punkt 173). Sekretessen föreslås dock inte gälla för beslut i ärenden. Även vad gäller den föreslagna cybersäkerhetslagen och den föreslagna ändringen i punkt 153 i bilagan till offentlighets och sekretessförordningen föreslås sekretessen inte gälla för beslut i ärenden.

Transportstyrelsen kan konstatera att det för dagens tillsyn enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster inte finns någon begränsning av sekretessen i punkt 153 (jfr även vad gäller tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen i punkt 163). Transportstyrelsen anser att det är angeläget att beslut vid tillsyn enligt såväl den föreslagna lagen som den föreslagna cybersäkerhetslagen kan beläggas med sekretess. I besluten hänvisas till brister (eller läggs tillsynsrapporter som bilaga till beslut) som kan vara av sådan art att de bör kunna omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 OSL.

Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter

Utredningen konstaterar att det i 10 kap. 17 § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en uppgift utan hinder av sekretess får lämnas till en myndighet om uppgiften behövs för tillsyn eller revision och vidare att det finns en bestämmelse i 10 kap. 28 § OSL om att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgifts-

skyldighet följer av lag eller förordning. Utredarens slutsats är därför att det i dessa fall inte finns behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

Den föreslagna lagen och den föreslagna cybersäkerhetslagen, ställer dock höga krav på samarbete och informationsdelning mellan tillsynsmyndigheterna. Inte minst med beaktande av att ”hela verksamheten” föreslås omfattad i den föreslagna cybersäkerhetslagen. Samma dokumentation som tillhör ett bolag eller kommun kan komma att granskas av olika myndigheter, eftersom ett bolag eller kommun kan vara verksamt inom olika sektorer/tillhanda olika tjänster. Exempelvis kan ett bolag eller kommun ha en gemensam IT-avdelning som således kan bli föremål för tillsyn av olika tillsynsmyndigheter. Det vore olyckligt om tillsynsmyndigheterna kom fram till olika slutsatser vid granskning av samma dokumentation/arbetsätt. Utifrån en riskbaserad tillsynsmetod och med beaktandet av det stora antal verksamhetsutövare som kommer att omfattas av cybersäkerhetslagen, kan även en tillsynsmyndighets granskning av en aktör leda till att en annan tillsynsmyndighet väljer att granska en annan aktör.

Transportstyrelsen anser mot denna bakgrund att tillsynsmyndigheterna behöver kunna dela information mellan sig, dels om vilka tillsynsobjekt som faller inom respektive myndighets tillsynsområde samt dels om utfallet vid en tillsyn (såväl bra som dåligt). Det är härvid tveksamt om general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL täcker det behov av informationsdelning som föreligger. Det bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om möjligheterna till utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan tillsynsmyndigheterna kan utökas.

Sekretess för verksamhetsutövare

Mot bakgrund av den oklarhet som gäller rörande tillämpningen av 18 kap. 8 § 3 OSL bör möjligheterna att kunna sekretessbelägga identiteten på tillsynsobjekten i de beslut som fattas med stöd av lagen utredas vidare. Av praxis framgår att bestämmelsen är tillämplig avseende sammanställningar av leverantörer av samhällsviktiga tjänster, men det är oklart huruvida bestämmelsen är tillämplig för uppgift om identitet på enstaka tillsynsobjekt i de beslut som fattas enligt den föreslagna lagen.

15 Konsekvensanalys

15.5.2 Ekonomiska konsekvenser för tillsynsmyndigheterna

Externt (tillsyn)

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att det i dag inte är möjligt att dra några tillförlitliga slutsatser om de löpande kostnaderna för Transportstyrelsen.

Detta beror på att antalet tillsynsobjekt inte är känt och svårt att uppskatta. Som beskrivits ovan (avsnitt 5.3.1 och 5.3.3) är det dessutom oklart vilka närliggande regelverk som är tillämpliga och vilka som eventuellt har företräde framför den föreslagna lagen. Vilka regelverk som är tillämpliga i ett ärende styr vilka processer och rutiner som blir tillämpliga och vilken funktion inom Transportstyrelsen som blir ansvarig för handläggningen. Vidare krävs olika tillsynsinsatser från Transportstyrelsen enligt olika regelverk.

Transportstyrelsen bedömer att myndigheten initialt kommer behöva 2-3 årsarbetskrafter à drygt 1,3 miljoner kronor för föreskriftsarbete, arbete med att identifiera kritiska verksamhetsutövare samt arbete med interna processer och rutiner. Till detta kommer arbete med samverkan och extern information och vägledning om den nya lagen. Huvudfokus bedöms ligga på föreskriftsarbete.

För löpande tillsyn bedömer Transportstyrelsen att myndigheten kommer behöva ytterligare årsarbetskrafter för tillsyn enligt riskbaserad modell och förutsatt att tillsynen harmoniseras med myndighetens tillsyn enligt den föreslagna cybersäkerhetslagen och säkerhetsskyddslagen. Det är dock i dagsläget svårt att uppskatta hur mycket resurser som behövs för tillsyn då det är osäkert hur många verksamhetsutövare som kommer att falla in under den nya lagstiftningen

Transportstyrelsen internt

Dessa kostnader är svåra att beräkna då flera faktorer är osäkra. bl.a. i vilken utsträckning redan vidtagna åtgärder enligt andra regelverk kan tillgodoräknas. Om Transportstyrelsen pekats ut som kritisk verksamhetsutövare, uppkommer kostnader för arbete med riskbedömning och de olika åtgärderna för motståndskraft som personalsäkerhet och fysiskt skydd, liksom kostnader för framtagande av interna processer och rutiner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektören Gunnar Ljungberg, ställföreträdande avdelningsdirektören Lena Ersson, enhetschefen Andreas Holmgren, sektionschefen Tomas Åström, cybersäkerhetsinspektören Karin Wahrby och säkerhetsskyddsinspektören David Grenabo, den senare föredragande.