

Finansdepartementet
Rätts- och stabsavdelningen

Er referens: Fi2023/01681
Vår referens: 23-022

Netnod fick den 5:e maj från Finansdepartementet möjlighet att komma med synpunkter på ett förslag på promemorian *En telesamverkansgrupp för fredstida kriser och höjd beredskap*.

Netnod inkommer härmed med följande synpunkter:

- Promemorian tar inte höjd för kommande NIS2-lagstiftning eller gräver djupare i vilken sammansättning av aktörer som är lämplig för en samverkansgrupp.
Netnod anser att det behövs ett helhetsförslag som hanterar hela den kontaktyta som privata aktörer inom LEK och NIS har med det offentliga, inkluderat men inte begränsat till samverkan och incidentrapportering
- Promemorian föreslår att regleringsmyndigheten får **ålägga** aktörer att delta i samverkansgruppen. Vi noterar att regleringsmyndigheten får finansiera deltagande.
Netnod anser att tvingande verktyg ska undvikas utom i nödfall för privata aktörer, vi anser avtal är en bättre lösning

Vi skulle önska att promemorian på ett tydligare sätt tog höjd för att det kan finnas privata aktörer utanför sektorn elektronisk kommunikation som gör saker som är viktiga för Sverige.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Patrik Fältström".

Patrik Fältström
Säkerhetsskyddschef

Tel: +46-706059051
Email: paf@netnod.se

Bilaga 1 - Detaljerade kommentarer

1. Introduktion

Netnod är positiva till det ökade fokus som elektroniska kommunikationers säkerhets- och robusthetsfrågor får. Överlag är Netnod positiva till att sektorn struktureras upp, men förslaget lämnar en del frågetecken som Netnod inkommer med åsikter kring.

Promemorian baseras, enligt uppgiften i promemorian, på en hemställan från PTS till regeringen med diariet för beteckning **I2019/00059**¹. För att få tag på denna hemställan måste man begära ut en offentlig handling, vilket skapar merarbete för remissinstanser att avgöra eller kommentera på om Finansdepartementets förslag hanterar det som PTS pekar på i sin hemställan. Det hade underlättat om hemställan (I2019/00059) hade bifogats som bilaga till promemorian.

2. PTS hemställan och departementets förslag

PTS hemställan motiveras som följer:

I NTSG ingår de operatörer och organisationer som har egen teknisk utrustning, kunskaper eller resurser av kritisk vikt för Sveriges infrastruktur för elektronisk kommunikation. [...] PTS hemställan syftar till att gruppens sammansättning och ansvarsområden ska regleras i lag. Skälen till detta är att det dels bedöms vara nödvändigt för att garantera NTSG:s funktionalitet vid fredstida kriser, dels att NTSG ska kunna få vissa uppgifter vad gäller planering inför och verkställande under höjd beredskap.

I2019/00059 / PTS Dnr 18-13218, "Hemställan", s. 1

PTS klargör här att gruppen, åtminstone delvis, består av aktörer som är att betrakta som privata. Specifikt sägs även:

Genom NTSG får samhället insyn i och vissa kontrollfunktioner kring driften av verksamhet som är kritisk för samhällets grundläggande funktioner. Dessa verksamheter är i stor utsträckning i privat ägo och drivs i privat regi, varför en lagreglering av insynen och kontrollen från samhällets sida är motiverad av legalitets- och legitimitetsskäl.

I2019/00059 / PTS Dnr 18-13218, "Förslaget", s. 4

Netnod vill här poängtera att PTS explicit nämner att betydande drift av verksamhet som är kritisk för samhällets grundläggande funktioner görs av privata aktörer. Det är bra att Finansdepartementets förslag bygger vidare på PTS hemställan och explicit för in en ersättningsklausul i den föreslagna förordningen.

Det framgår explicit att PTS önskar att NTSG ska gå att se som en normal del av samhällets krisberedskap som ska styras med liknande verktyg som den krisberedskap som står under myndigheter, regioner, civilförvarsområden, länsstyrelser, och / eller kommuner.

¹ Dessa handlingar har diariet förts som *PTS Dnr 18-13218-[1-3]* i PTS diarium.

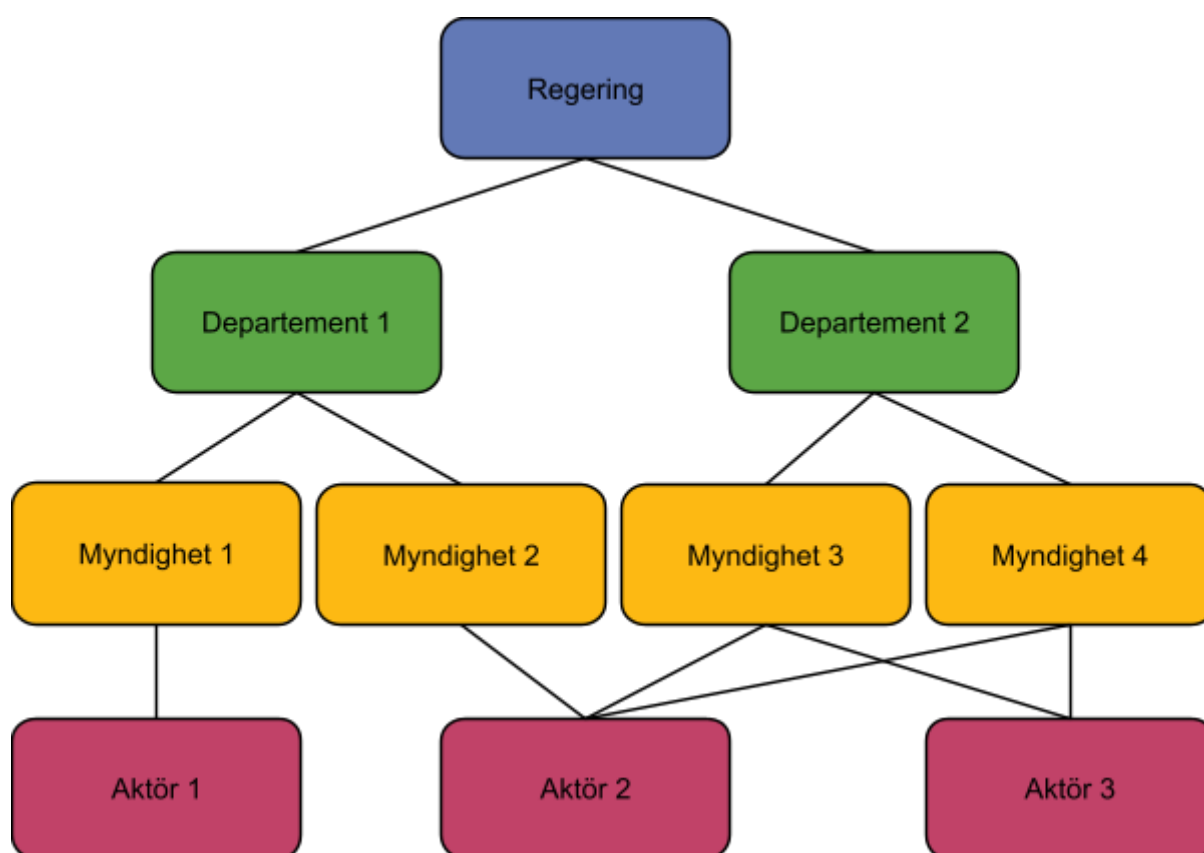
Finansdepartementet går här helt på PTS linje och ger som förslag att privata entiteter ska styras med liknande verktyg som myndigheter; explicit Post- och telestyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Trafikverket enligt förslaget.

Netnod förstår att det från styrande håll är önskvärt att liknande styrmedel ska användas för samtliga aktörer. Dock anser Netnod att det är problematiskt att styra privata entiteter, speciellt mindre sådana, med liknande styrmedel som är lämpliga för stora hierarkiska organisationer.

Formulerat med andra ord; det är fullt möjligt att lagstadga enligt förslaget, men det är inte optimalt och kan leda till en del oönskade beteenden. Se avsnitt 4. nedan för utveckling av dessa argument.

3. Myndighetskontakter för privata aktörer

Inom sektorn elektroniska kommunikationer är det inte ovanligt att aktörers funktioner och tjänster täcks av flera lagrum, exempelvis en kombination av LEK, NIS och Säkerhetsskyddslagen. Detta innebär att kommunikation och styrning från beslutsfattare, till departement, myndigheter och aktörer som står under lagrum ser ut ungefär som i Figur 1.



Figur 1: Illustrativ figur över de kontaktvägar som kan finnas för en aktör med verksamhet inom flera lagrum.

I Figur 1 har Aktör 1 en tillvaro där de har kontakt med Myndighet 1, för exempelvis tillsyn och incidentrapportering. Aktör 2 och 3 har en stökigare tillvaro som beroende på, exempelvis, typ av incident ska rapportera till / kommunicera med olika myndigheter.

Detta kan leda till extra arbete, och ev. böter för en aktör, om exempelvis Aktör 2 råkar ut för en incident (oavsett anledning). Ponera följande scenario; Aktör 2 gör den initiala bedömningen att incidenten är av en typ och med en påverkan som gör att den ska rapporteras till Myndighet 3. Men under arbetet inser Aktör 2 den fulla vidden av incidenten och ska därmed istället rapportera in till Myndighet 2, som ligger under ett annat departement och har en annan struktur för hur man rapporterar in incidenter. Om det är så att Aktör 2 då rapporterar in incidenten för sent till Myndighet 2 kan Aktör 2 då bli bötfällda, även fast de har rapporterat in incidenten till Myndighet 3 inom de angivna tidsramarna.

För viss typ av verksamhet är det fullt naturligt att det finns olika instanser att rapportera till, exempelvis om en organisation sysslar med asfaltbeläggning och mejeriproduktion, men samma naturliga distinktion går inte alltid att göra när det kommer till digital / elektronisk infrastruktur. Detta beror till stor del på att digital infrastruktur är uppdelad i lager istället för vertikaler².

En väg in, eller *Single Point of Contact* (SPOC) som det benämns i olika förslag från EU som CER, NIS2 och cyberresiliensakten, skulle underlätta in- och återrapportering enormt för privata aktörer. En betrodd SPOC som privata aktörer är villiga att dela information med innan något har gått fel kan dessutom öka resiliensen och robustheten i sektorn då information och framförallt lösningar kan delas. Det är dock av yttersta vikt att information delad med en SPOC inte är tillgänglig för tillsynsmyndigheten, för då kommer rädslan att bli tilldelad vite alltid vinna över intresset att hjälpa sektorn.

Netnod tolkar promemorian som att det finns en förståelse för privata entiteternas kommunikationsvägar och incidentrapportering, och att det avses lösas, men det står inte explicit i promemorian.

Idag ser inte Netnod NTSG ha någon roll relaterat till incidentrapportering, däremot relaterat till vissa åtgärder som kräver samordning innan, under och efter en incident. Netnod ser det som ytterst viktigt att NTSG roll i en större kontext gällande robusthet och resiliens blir och förblir tydlig.

4. Reglering av samarbetsgrupp i lag och förordning

I promemorian görs gällande att Post- och Telestyrelsen effektivt har mandat att **ålägga** privata aktörer att delta i den nationella telesamverkansgruppen. Netnod förstår styrprincipen bakom att en myndighet åläggs att besluta om vilka aktörer som ska delta, dock anser Netnod att det är önskvärt om principen för deltagande är baserad på affärslogik eller

² Se tidigare skrivelser [Vilse i lasagnen? - En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur](#) (FOI), [Digitalisering för ökad konkurrenskraft](#) (IVA) och [Digitalisering i välfärden – dagsläge och framtid](#) (IVA) som delvis behandlar fenomenet att digitalisering generellt inte består av vertikaler.

frivillighet. Exempelvis om deltagande kan kopplas till säkerhetsskyddsföreskrifterna för elektroniska kommunikationer eller upphandlade tjänster av myndigheter.

Då privata aktörer har kompetens och förmåga att ingå kommersiella avtal är det fördelaktigt om deltaga på sikt regleras genom kommersiella avtal, exempelvis om myndigheter genom upphandling eller SGEI köper in robusthetshöjande tjänster från en operatör så ingår en klausul om deltagande och ev. ersättning för detta.

Överlag anser Netnod att myndigheter och privata aktörer bör styras på så sätt som är mest lämpligt, vilket i praktiken innebär föreskrifter för myndigheter och *marknadsinstrument* som avtalsreglering för *marknadsaktörer*. När marknader fungerar är det lämpligt att utnyttja dessa för incitamentsreglering av marknadsaktörer.

Om kostnadstäckningen för medverkan i en nationell telesamverkansgrupp från PTS enligt föreslagen skrivelse ej täcker de kostnader som uppkommer för medverkan kommer dessa kostnader att i slutändan hamna på slutkunder. Detta leder till två problem: 1) medverkande företag i telesamverkansgruppen får marknadsekonomiska incitament att delta i telesamverkansgruppen i minsta möjliga utsträckning, och 2) kostnaden för medverkan kan få en problematisk fördelning för slutkunder då digital infrastruktur inte är byggd i vertikaler storleken på en aktör inte nödvändigtvis motsvarar dess slutkundsbas.

Det finns i förslaget inte någon diskussion om utländska aktörer, och hur och om dessa är tänkta att delta i den nationella samverkansgruppen.

På liknande sätt saknar vi diskussioner om (privata) aktörer som inte lyder under Lagen om elektronisk kommunikation.

Netnod vill explicit poängtera att marknader är effektiva inom ramen för en uppgift; att tillhandahålla de tjänster som kunderna är villiga att betala för. Grundregeln är att det offentliga måste kravställa och betala för robusthet för att detta ska ske effektivt och ändamålsenligt inom rimliga tidsramar.

Netnod anser att det offentliga måste erbjuda kostnadstäckning för att inte ge incitament för suboptimala beteenden för Sverige. Netnod anser att det är enklare, och därmed säkrare, för PTS att ingå avtal med operatörer som ska ingå i telesamverkansgruppen på affärsmässig grund. Hittills har PTS lyckats med en sådan balans inom sitt ansvarsområde och vi anser att PTS ska fortsätta på denna inslagna väg. En koppling bör därför finnas mellan krav och (ekonomiska) incitament.

5. Samverkansgruppens sammansättning

Promemorian innehåller ett förslag som syftar till att formalisera en gruppering för att koordinera robusthetshöjande åtgärder och kommunikation för sektorn för elektronisk kommunikation. Netnod vill påpeka att nuvarande och föreslagna sammansättning inte rör alla lager i den digitala elektroniska kommunikationslasagnen. Exempelvis kommenterar inte

förslaget på hur NIS-aktörer som tillhandahåller kritiska lager för elektroniska funktioner utanför LEK ska involveras.

6. Sammanfattning

Netnod anser att det är bra att arbetet kring den nationella telesamverkansgruppen styrs upp. Men, incitamenten för privata aktörer att delta borde vara baserade på marknadsinstrument, som SGEI-avtal mellan ansvarig myndighet (dvs PTS i fallet nationell telesamverkansgrupp) och aktörer av den typ som lagstiftningen pekar ut, snarare än direkt tvingande i lag och förordning.

Mellan raderna tolkar Netnod promemorian som att det fortfarande finns en ovilja från offentligt håll att påverka marknader genom marknadskrafter. Netnod anser att det nu nästan 30 år efter avregleringen måste sluta daltas, det offentliga måste börja använda *marknadsinstrument* i sin verktygslåda för att uppnå avsedd effekt. Om det inte finns *marknadsincitament* för privata aktörer att bygga robust och delta i robusthetshöjande åtgärder så kommer inte detta att göras på ett optimalt sätt.

I dagsläget är Netnod uppfattning att myndigheter ser marknadsinstrument som en form av gråzon man inte vill vandra in i, pga händelser som Altmarkmålet, och tyvärr kommer marknadsinstrument, dvs det effektivaste verktygen för att påverka marknadsaktörers beteende, att förbli en gråzon om inte verktygen börjar användas.

Promemorian gör det dessutom klart att det offentliga inte har en effektiv lösning på att modern digitalisering, inkluderat elektronisk kommunikation, sker i lager snarare än vertikaler. Lösningen som presenteras är byggd för en värld bestående av vertikaler.