

Energisystem
Emma Johansson, 08-677 25 05
emma.johansson@energiforetagen.se

Remissvar av betänkandet **Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64)**

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energisektorn är avgörande för att säkerställa både el- och värmeförsörjning och är särskilt utsatt på grund av dess komplexa sammanflätning och ömsesidiga beroende. Bristande åtgärder och efterlevnad kan leda till omfattande och långvariga konsekvenser för samhället med betydande strömavbrott och bortfall av fjärrvärme.

Energiföretagen Sverige välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på förslaget till slutbetänkandet Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64). Vi anser att förslaget är ett viktigt steg för att stärka säkerheten och motståndskraften. Nedan följer våra synpunkter och förslag på ändringar.

Övergripande synpunkter på förslaget

Energiföretagen Sverige föreslår följande:

- Förtydliga relationen mellan direktiven och de nya lagförslagen:** Det är viktigt att klargöra hur lagen om motståndskraft och lagen om cybersäkerhet samverkar. Förtydliga därför de åtgärder enligt NIS2-direktivet som också kan uppfylla kraven enligt CER-direktivet.
- Genomför en översyn av lagkrav:** Behovet av en grundlig utredning av befintliga regleringar och föreslagna nya lagförslag för motståndskraft och cybersäkerhet är nödvändigt för att förhindra överlappningar och tydliggöra regelefterlevnad.
- Förtydliga riskbedömning och säkerhetsåtgärder:** Inkludera specifika krav i lagen om motståndskraft och lagen om cybersäkerhet om riskhanteringsåtgärder och ange tydligt nivån för dessa åtgärder för att undvika godtyckliga beslut.
- Förbättra informationsdelning och incidentrapportering:** Klargör definitioner och tydliga riktlinjer för vad som ska rapporteras och vilka tröskelvärden som ska användas.

5. **Förtydliga bakgrundskontroller:** Förtydliga hur systemet för bakgrundskontroller ska genomföras och hur detta system relaterar till nationell säkerhetsskyddslag.
6. **Tydliggör sanktioner och tillsyn:** Sanktioner bör vara tydligt definierade och proportionerliga i förhållande till överträdelsen. Tillsynsmyndigheterna bör ha tillräckliga resurser och kompetenser för att göra denna bedömning
7. **Harmonisering av åtgärder och tillsyn:** Klargör även hur föreslagna åtgärder och tillsyn samordnas mellan olika föreslagna tillsynsmyndigheter både inom Sverige, och mellan EU:s medlemsstater.
8. **Satsa på kompetensutveckling:** Regeringen bör satsa på kompetensutveckling och utbildning inom säkerhet och riskhantering för att säkerställa att kritiska samhällssektorer kan uppfylla de nya kraven.
9. **Ekonomiska konsekvenser:** Implementeringen av lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare kommer att vara omfattande och kostnadsdrivande. Det är därför angeläget att tillkommande bördor är proportionerliga och samordnas så långt möjligt med befintliga regelverk. Det är även av största vikt att väga kostnadsbördan mot nyttan med de ökade kraven och regleringarna, samt att utforma dessa krav för att efterlevnaden ska bli så kostnadseffektiv som möjligt.
10. **Förtydliga relationen mellan säkerhetsskyddslagen och lagen om motståndskraft:** Säkerhetsskyddslagen bör avgränsas för att fokusera på de mest skyddsvärda områdena. Lagen om motståndskraft bör utformas för att skydda övriga samhällsviktiga funktioner enligt det befintliga lagförslaget.
11. **Föreslå en myndighet för säkerhet och resiliens:** En verksamhetsutövare kan omfattas av både säkerhetsskyddslagen och lagen om motståndskraft – men *för olika* skyddsvärden. En skyddsvärd funktion bör därför ha endast en tillsynsmyndighet. Rapportering av incidenter som påverkar en skyddsvärd funktion bör även göras endast till en tillsynsmyndighet.

Specifika synpunkter på förslaget

Slutbetänkande av utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven samt förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare har flera gemensamma mål, men det finns också några viktiga skillnader mellan direktiven och förslagen till svensk lag. Nedan följer specifika synpunkter.

Förtydliga relationen mellan direktiven och de nya lagförslagen

Skyddsvärden kan påverkas både av cybersäkerhetsperspektivet enligt NIS2-direktivet och all-riskperspektivet enligt CER-direktivet. Till exempel kan en cyberattack ske genom fysiskt intrång för att få tillgång till ett lokalt nätverk. Säkerhetsåtgärder som ingår enligt lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare respektive lagen om cybersäkerhet bör därför förtydligas. Dels för att undvika överlappningar, dels för att undvika det gap som riskerar att inte omhändertas i åtgärdsplanen.

Genomför översyn av hur de nya lagförslagen påverkar befintlig lagstiftning

Energiförsörjningen är redan idag starkt reglerad för att säkerställa en robust och motståndskraftig energiförsörjning i Sverige med exempelvis elberedskapslagen (1997:288). Lagen innefattar bland annat att upprätta elberedskapsplaner och genomföra beredskapsåtgärder. Det är viktigt att lagen om motståndskraft för kritiska verksamheter inte ställer liknande krav för samma skyddsåtgärder. Båda lagarna kommer att kräva att energiföretag vidtar beredskapsåtgärder för att förebygga och hantera störningar i elförsörjningen. Dessutom ställs samma krav på att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser, beredskapsåtgärder, tekniska lösningar och cybersäkerhet samt vikten av samarbete och kommunikation.

Energiföretagen föreslår därför en grundlig översyn av hur nuvarande regleringar och föreslagna nya lagförslag för motståndskraft och cybersäkerhet för att förhindra överlappning och tydliggöra regelefterlevnad.

Omfattning och sektorindelning

CER-direktivet anger att de delar av kärnkraftsproduktion som inkluderar överföring av el kan omfattas, medan andra delar som rör kärnteknisk verksamhet kan undantas om det bedöms lämpligt. Enligt Energiföretagen Sverige bör lagen om motståndskraft endast tillämpas på de delar av kärnkraftverk som inte omfattas av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), såsom el överföring. Energiföretagen Sverige föreslår att detta klargörs i lagförslaget.

Krav på riskbedömning och säkerhetsåtgärder

CER-direktivet kräver regelbundna riskbedömningar utifrån ett allrisk-perspektiv och att kritiska aktörer har riskberedskapsplaner för att hantera potentiella störningar. Dessa åtgärder ska inkludera tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska aspekter. Även om detta är i grunden positivt, finns det ett antal utmaningar som behöver hanteras.

Förslaget till svensk lag bör inkludera specifika krav på riskhanteringsåtgärder och tydligt ange nivån för dessa åtgärder för att undvika godtyckliga beslut. Annars riskerar tillsynen att fokusera endast på administrativa aspekter av riskanalysen i stället för vidtagna åtgärder.

Energiföretagen Sverige efterlyser klarhet om vad riskbedömningen ska baseras på, och föreslår att samma tröskelvärden används som avgör kritiska verksamheter och betydande incidenter. Om en produktionskapacitet på X MW definierar en kritisk verksamhet, bör denna kapacitet skyddas och bedömas. Det är avgörande att förstå skillnaden mellan faktorer som påverkar energisystemet och dess varaktighet, och mindre enskilda anläggningars påverkan.

Vi efterfrågar en tydligare definition av riskacceptans. Olika verksamheter har olika riskmodeller, vilket kan leda till godtyckliga åtgärder utan gemensamma tröskelvärden. Det behövs därför s klara definitioner och tröskelvärden för betydande störningar. Frågan är vid vilken risknivå en riskhanteringsåtgärd blir nödvändig. Vi önskar även tydlighet kring hur detaljerad och välgrundad riskbedömningen ska vara och vad som kräver en uppdatering av den.

Informationsdelning och incidentrapportering

Energiföretagen Sverige efterfrågar klargöranden av definitioner när det gäller incidentrapportering, exempelvis vad som menas med "betydande störning i tillhandahållandet av samhällsviktiga tjänster". Det är inte tydligt vilka tröskelvärden som avgör vad som räknas som en "betydande störning".

Vi önskar också förtydliganden kring vilka tröskelvärden som ska användas vid incidenter som potentiellt kan leda till en betydande störning i tillhandahållandet av samhällsviktiga tjänster.

I slutbetänkandet anges att myndigheten "får meddela" föreskrifter som förtydligar definitionen av betydande störning. Energiföretagen Sverige föreslår att detta ändras till "ska meddela".

Enligt 5 kap. 1 § 2 ska incidentrapportering ske inom 24 timmar. Energiföretagen Sverige föreslår att rapportering inom 24 timmar endast sker på en övergripande nivå för att undvika att säkerhetsskyddsincidenter felaktigt rapporteras. Tillräcklig tid krävs för att bedöma incidentens kategori. Därför bör lagförslaget inkludera formuleringen "inom 24 timmar *när så är möjligt*".

Det finns ett behov av att implementera en effektiv informationssäkerhetslösning för hantering av incidentrapporter, så att den aggregerade informationen skyddas på ett tillräckligt sätt av tillsynsmyndigheterna.

Bakgrundskontroller

Enligt artikel 14.1 i CER-direktivet åligger det den kritiska verksamhetsutövaren att ansöka om bakgrundskontroller av specifik personal. Det föreslagna innebär dock att individen, vid förfrågan från verksamhetsutövaren, ska uppvisa ett särskilt utdrag från belastningsregistret. Olika tillvägagångssätt i olika medlemsländer kan dock leda till inkonsekvenser och svårigheter med att upprätthålla en enhetlig standard både på europeisk nivå och inom koncerner. Hänsyn bör tas till internationellt verkamma koncerner och de utmaningar som kan uppstå vid implementeringen av ett system där verksamhetsutövaren blir beroende av att individen begär ut sin information och bär ansvaret för att hantera konsekvenser så som exempelvis omplacering om detta inte sker.

Energiföretagen har tidigare framfört förslaget om "security clearance" som ett gemensamt europeiskt system, vilket är särskilt relevant med tanke på de ökade kraven på bakgrundskontroller.

Energiföretagen Sverige önskar förtydliganden om hur systemet för bakgrundskontroller ska genomföras, hur detta system relaterar till säkerhetsskyddslagen (2018:585) och hur äktheten av dessa dokument ska verifieras, särskilt för individer från andra länder. Vi efterfrågar även klargörande av de arbetsrättsliga perspektiven på hur organisationer och verksamheter bör hantera uteblivna utdrag från register, inklusive tidsaspekter för både individer och verksamheten. Det vore önskvärt om det fanns vägledning för bedömningskriterier angående en persons lämplighet eller olämplighet.

I slutbetänkandet anges att befattningsanalysen ska uppdateras minst en gång per år. Det finns dock inget motsvarande krav i säkerhetsskyddslagstiftningen som gäller för verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet. Energiföretagen Sverige rekommenderar en översyn av behovet av årlig uppdatering av befattningsanalysen är nödvändig.

Sanktioner och tillsyn

Det finns risk för att EU-länder implementerar CER-direktivet olika, vilket skulle motverka direktivets syfte att harmonisera marknadsförutsättningarna. Energiföretagen Sverige efterlyser klarhet kring hur tillsynen ska samordnas både inom Sverige och mellan EU:s tillsynsmyndigheter.

Förslaget till svensk lag specificerar vilka sanktioner som gäller och hur tillsynen ska genomföras av svenska myndigheter. Konsekvenserna av bristande efterlevnad av lagen om motståndskraft och lagen om cybersäkerhet kan vara betydande för företag inom energisektorn och andra sektorer. Företag kan drabbas av stränga sanktioner. Sanktionsavgifterna kan uppgå till 120 miljoner kronor eller upp till 2 % av företagets globala årsomsättning. Det finns en risk att flera tillsynsärenden inom samma koncern kan leda till ackumulerade vites- eller sanktionsbelopp som överstiger 2 % av den globala omsättningen.

Energiföretagen Sverige ifrågasätter de föreslagna sanktionsavgifterna på koncernnivå och tillsynsmyndigheternas befogenheter. Vi anser att sanktionerna kan bli oproportionerliga och riskerar företagets konkurrensvillkor. Därför betonar vi behovet av en mer balanserad tillsynsmodell.

Energiföretagen Sverige önskar även ett förtydligande av hur storleken på viten och sanktionsavgifter fastställs och hur det påverkar ett mindre dotterbolag inom en större koncern. Vi ser att vitesförelägganden kan vara ett effektivt verktyg för att säkerställa att företag vidtar nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder utan att behöva betala höga sanktionsavgifter genom konkretisering av säkerhetsåtgärder som krävs. Vi föreslår därför att vitesbelopp fastställs som är tillräckligt högt för att motivera efterlevnad men inte orimligt högt. Beloppet bör vara proportionerligt till risken och kostnaden för att genomföra åtgärderna.

Konsekvensanalys

Utredningen indikerar att det inte finns några ekonomiska konsekvenser för enskilda verksamhetsutövare. Energiföretagen Sverige håller inte med om denna bedömning. Att först och främst implementera och därefter upprätthålla lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare ser vi kommer att vara omfattande och kostnadsdrivande i motsats till utredningens bedömning. Energiföretagen Sveriges bedömning är att den nya lagen medför förändringar av arbetssätt, nya rutiner och betydande arbetsinsatser. Utöver detta kommer en betydande administrativ belastning i och med omfattande bakgrundskontroller som kommer vara mycket kostnadsdrivande.

Genom att tydligt fastställa proportionella organisatoriska krav kan en balans uppnås mellan åtgärder och efterlevnad av lagstiftningen. Energibranschen inkluderar både stora och små energiföretag, och ökade regleringskrav medför högre kostnader för dessa företag. Mindre företag kan få en konkurrensnackdel på grund av högre fasta kostnader

per försäljningsvolym per kund. Därför är det viktigt att noggrant utvärdera kostnaderna i relation till nyttan av de nya kraven och att sträva efter att utforma dem så kostnadseffektivt som möjligt.

Säkerhetsskyddet

Slutbetänkandet har inte föreslagit tillräckliga anpassningar i säkerhetsskyddslagen. Det befintliga förslaget om lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare undantar enskilda aktörers säkerhetskänsliga verksamhet, se kapitel 3–6. Detta är bra men skapar komplicerade avgränsningar och svårigheter att redogöra för åtgärder som vidtas för båda verksamheterna, som i ena fallet skulle kunna vara säkerhetskänslig och i andra fallet inte. I flera aspekter kommer den föreslagna lagen att införa en dubbelreglering med identiskt syfte som säkerhetsskyddslagen. En verksamhetsutövare kan omfattas både av säkerhetsskyddslagen och lagen om motståndskraft – med då gällande olika funktioner och skyddsvärden.

Det är därför viktigt att lagen om motståndskraft och säkerhetsskyddslagen inte överlappar varandra. Energiföretagen Sverige föreslår att säkerhetsskyddslagen bör avgränsas för att fokusera på de mest skyddsvärda områdena samt specifikt utpekade samhällsbärande funktioner. Lagen om motståndskraft bör utformas för att skydda övriga samhällsviktiga tjänster enligt det befintliga lagförslaget.

Vidare bör en samhällsviktig funktion inom en verksamhet tillsynas av en myndighet. Energiföretagen Sverige föreslår därför att tillsynsansvaret för säkerhet och resiliens tilldelas endast en myndighet. Incidentrapportering bör också ske endast till en myndighet.

Avslutning

Energiföretagen Sverige har identifierat flera utmaningar och farhågor i samband med införandet av de nya reglerna. De ökade kompetens- och resurskraven och den ekonomiska bördan som de nya säkerhetsåtgärderna medför innebär en oro. Då implementeringen av de nya reglerna kan väntas bli komplicerad och tidskrävande, särskilt för verksamheter med begränsad kompetens och resurser, vilket kan leda till förseningar och ineffektivitet.

Trots dessa utmaningar ser Energiföretagen Sverige fram emot att fortsatt gott samarbete med myndigheterna och andra externa parter för att stärka säkerheten och motståndskraften inom energisektorn. Vi är övertygade om att de föreslagna åtgärderna på sikt kommer att bidra till en säkrare och mer robust energiförsörjning.



Åsa Pettersson, vd Energiföretagen Sverige