

Ärendenummer: Fö2024/01550

Inskickat: 2025-01-08

Ansvarig tjänsteman: Ulrika Dahlin

Från:

Svensk Dagligvaruhandel

Till:

Försvarsdepartementet

Remiss avseende Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster

Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 110 000 personer, varav en tredjedel är unga (15–24 år).

Svensk Dagligvaruhandels remissvar

Svensk Dagligvaruhandel har tagit del av förslaget till delbetänkandet 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

Vi ser positivt på de föreslagna förändringarna i OSL för att säkra att rapporteringen av incidenter inte leder till ytterligare säkerhetsrisker. Vi anser dock att denna ändring även bör omfatta tillsynsmyndigheternas rapporter så att identifierade brister inte blir ingångsinformation till obehöriga att utverka skada på företagen. Vi styrker därmed förändringen men rekommenderar en komplettering. Vi vill här också passa på att lyfta att delar av verksamheten som inte omfattas av CER-direktivet eller av andra skäl inte omfattas av OSL kan omfattas av redogörande av skydd. Det finns därmed en risk att en verksamhet som exempelvis omfattas av annan tillståndspliktig verksamhet, vars skyddsåtgärder anses offentliga, riskerar röja eller redogöra för motståndskraft och sårbarheter inom den skyddade verksamheten som omfattas av CER.

MSB har framfört till utredningen ”en samlad föreskriftsrätt för de organisatoriska åtgärderna. Utredningen anser att fördelarna av en sammanhållen reglering för NIS2- och CER-direktiven väger tyngre samt att föreskriftsrätten för de olika åtgärderna inte bör separeras”. Vi instämmer i detta, varje steg som kan tas för att för att minska den administrativa bördan och skapa förtydligande och samordning

är varmt välkommet dock givet utan att öka regelbördan eller specifika krav utöver EU direktiven.

När det gäller frekvensen att riskbedömningar för utsedda verksamheter ska ske minst vart 4:de år (8.1), så instämmer vi med denna bortre gräns, även om det finns synergier eller andra omständigheter som gör att den måste göras oftare än vart 4:de år så är det en rimlig bortre gräns för att skapa arbetsro och stabilitet i en verksamhet och minimera risken för att skapa en administrativ börda utan mervärde. Vi är medvetna om den metod som omnämns i CER-direktivet men vill ändå här lyfta att en riskbedömning med krav på kontinuitetsbedömning skulle vara mer verkningsfullt till skillnad från "all-risk"-perspektivet om syftet är att skapa motståndskraft för att kunna upprätthålla den egna verksamheten även vid störningar.

Syfte – lagens första paragraf

I förslaget till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare (kap 1 §1) förslås följande formulering "Syftet med denna lag är att stärka kritiska verksamhetsutövares motståndskraft och förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel." Vi anser, i likhet med Livsmedelsverket, att syftet med lagen varken är fullständigt, fokuserat eller i linje med syftet med EU-direktivet.¹

Notera att detta är samma typ av utmaning kring formulering av syfte som noterades i Svensk Dagligvaruhandels remissvar till SOU 2024:18.

Förslag: Syftet med den föreslagna lagen behöver förtydligas och bör justeras i enlighet med direktivet.

Avsaknad av lämplighetsprincipen och konsekvenser med detta

Vi, i likhet med Livsmedelsverket, avstyrker att utredningen utelämnar lämplighet och likställer det med proportionalitet. Vår uppfattning är att utredningen därmed missar viktiga delar avseende bedömningen av säkerhetsåtgärder.

I kap 4 §2 föreslås "Kritiska verksamhetsutövare ska vidta tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin

¹ Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 är bland annat att nå en hög grad av motståndskraft för kritiska entiteter, för att säkerställa tillhandahållande av samhällsviktiga tjänster i unionen och förbättra den inre marknadens funktionssätt.

motståndskraft. Åtgärderna ska utgå från ett allriskperspektiv och vara proportionella i förhållande till risken”. Samtidigt skriver man på sidan s 178 i utredningen helt riktigt att i CER-direktivets ”artikel 13.1 ska medlemsstaterna säkerställa att kritiska verksamhetsutövare vidtar lämpliga och proportionella tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft.” Precis som vi påpekade i remissvaret till utredningen SOU 2024:18 Nya regler som cybersäkerhet, så saknas lämpligheten som kriterium i utredningens förslag till svensk lagstiftning inom området. Utredningen menar att lämpligheten kan utgå i den svenska lagtexten då det anges att åtgärderna ska vara proportionella. Här menar vi att detta är två separata begrepp som inte kan anses vara likvärdiga. Här menar vi när utredningen inte upp till CER-direktivet när man utelämnar lämplighetsprincipen. Vi vill därtill också peka på utmaningen med att ett eventuellt kommande stödmaterial från EU därmed också riskerar inte kunna tillämpas i Sverige.

Förslag: Det är nödvändigt att inkludera CER-direktivets skrivelse om ”lämplighet” vid sidan om ”proportionalitet” för utvärdering av riskhanteringsåtgärder.

Bakgrundskontroll

Utredning skriver att det är ”centralt att en befattningsanalys tas fram, där de befattningar hos den kritiska verksamhetsutövaren som kan leda till skada på den samhällsviktiga tjänsten ska identifieras” samt att ”bakgrundskontroll ska endast göras för befattningar som kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten”

Vi förstår andemeningen i detta och instämmer med vikten av en befattningsanalys. Det är dock viktigt att förstå att i praktiken är indelningen inte lika tydlig inom alla sektorer och för dagligvaruhandeln kan det innebära att vissa roller på en avdelning bedöms kritiska medan andra i stollen bredvid bedöms som ej kritiska. Här anser vi att det behövs lyftas fram mer om indirekt påverkan som kan leda till skada som är mer än ringa, då alla som har tillgång till en fysisk lokal kan orsaka sabotage och därmed bör omfattas. Detta för att arbetet med bakgrundskontroll ska ge en verklig effekt för motståndskraften inom verksamheten och därmed motverkar möjliggörare för sabotage eller påverkan inom organisationen.

ID-kontroll

Utredningen skriver ”vilka identitetshandlingar som kan godtas bör inte anges i lagen, utan överlämnas till regeringen att bedöma. [...] Utredningen anser att som utgångspunkt att samma typer av identitetshandlingar som godtas enligt 4 § i Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2009:14)¹³ om identitetskort ska anses utgöra godtagbara identitetshandlingar”. Därpå följer en del exempel på id-handlingar som berörs, ingenstans nämns dock utmaningen eller hanteringen av id-handlingar av

personer från 3de partsland. För företag är användande av konsulter inklusive outsourcing till 3de partsland vanligt. Detta innebär en otydlighet i vad som blir godkända id-handlingar på personer som inte har EU medborgarskap. Denna brist återkommer även kopplat till bakgrunds- och belastningsregisterkontrollen och hur företagen bör hantera och bedöma en sådan kontroll om personen i fråga bor utomlands eller bott utomlands senaste åren. Även här ser vi ett behov av stärkt tydlighet i hur länder ska samarbeta för att säkerställa utförande av dessa kontroller, men även vilka typer av dokument som anses godkända underlag av utförda kontroller samt acceptabel tidsaspekt från begäran av dokument till leverans.

Belastningsregisterkontroll

I utredningens uppdrag (kommittédirektiv 2023:30 s15) står att läsa ” Systemet ska emellertid inte bygga på att den kritiska entiteten själv begär ut uppgifterna” avseende uppdraget för hur belastningsregisterkontrollen ska utformas. Vi förstår därmed den lösning som utredningen föreslår, men vill nedan lyfta de utmaningar och risker en sådan lösning innebär och varför vi därmed anser att utredningen borde ha utmanat denna del i uppdraget eller minst lyft riskerna med en sådan lösning.

Att begära utdrag från polisens belastningsregister är tidskrävande för polisen och kommer riskera behov av ytterligare resurser beroende på hur många företag som utses och antal personer inom företagen som omfattas.

Tiden från att ett registerutdrag beställs tills det tillhandahålls är idag upp till två veckor vilket leder till en förlängd och administrativ tung process för företagen, inte minst vid anställning.

Det riskerar att bli ohanterliga volymer om denna kontroll inte kan göras med vettigt systemstöd.

Angående innehållet i förslaget, särskilt belastningsregisterutdrag, saknas flera delar så om tex bedrägeri, förskingring och allmän farlighet. Vi är fundersamma till om denna typ av utdrag kommer att vara tillräckligt för att mitigera riskerna inom livsmedelsförsörjningen. Särskilt beaktat till bakgrund av hur infiltration, sabotage och obehörig befattning med hemlig uppgift sker av missnöje och ekonomiska incitament. Detta är något som inte kommer identifieras eller kunna förebyggas genom de föreslagna administrativt tunga processerna genom belastningsregistret. Det bör både vara ett intresse och en ambition att man i samband med de krav på bakgrundskontroll via belastningsregistret även ges möjlighet till ekonomisk bakgrundskontroll då detta sannolikt är den största riskfaktorn. Resultatet av de uppgifter som framkommer i samband med en bakgrundskontroll bör alltid ses i relation till risk och därmed vilka säkerhetsåtgärder eller bedömning av lämplighet som behöver vidtas efter att en anmärkning identifierats. Detta innebär att en anmärkning av en riskfaktor inte automatiskt diskvalificerar en person för en befattning utan snarare medför krav på att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder.

Vi menar att det är företagen som har kunskap om vilka risker som de olika befattningarna kan innebära och det är därför också företagen som bör göra relevanta bakgrundskontroller av de roller som omfattas av befattningsanalysen inklusive riskavvägande.

Bemanning inom handeln

Många verksamheter inom livsmedelsdistribution, som omfattas av CER-direktivet, bemannas via konsult eller personalpooler och externa bemanningsföretag. Dessa utgör en viktig del av verksamheten och behövs för att kunna vara konkurrenskraftig och säkerställa leverans vid enskilda tillfällen. Utan denna personalresurs kommer leveransen av livsmedel att i allmänhet påverkas negativt och i synnerhet vid särskilda påfrestningar. Detta innebär att bakgrundskontrollen och de krav som ställs måste kunna genomföras hos 3:e part eller hos annan verksamhet då de kommer bemanna befattningar som sannolikt omfattas av krav på bakgrundskontroll.

Arbetsrätten

Vi menar att utredningen inte har beaktat utmaningen och balansen mellan anställningsskydd och återkommande bakgrundskontroller av befintlig personal vartannat år. En fallerad bakgrundskontroll för en befattning som bedömts ingå i befattningsanalysen innebär inte alltid per automatik en grund för uppsägning inom bolaget generellt men innebär att personen inte längre är lämplig att utföra de arbetsuppgifter som tidigare ålagts den. Här saknar vi en koppling mellan dessa två delar och hur denna situation ska beaktas. Denna del behöver utredas och styrkas så att företagen kan ha möjlighet att uppfylla båda lagkraven på ett enkelt och pragmatiskt sätt.

Förslag:

- Säkerställ att ID-kontroll även av personer från 3de partsland inkluderas i bakgrundskontrollen.
- Säkerställ hur belastningsregisterkontroll av personer som bott utomlands de senaste åren ska ske genom samverkan med minst andra EU-länder.
- Vi avstyrker förslaget om att belastningsregisterkontroll ska inhämtas av personen det berör då det är vidhäftat med för stora risker. Vi rekommenderar att det görs ett omtag på hur denna verifiering ska gå till.
- Vi föreslår en utökning av vad som ska beaktas i bakgrundskontrollerna.
- Hanteringen av hur befintlig personal som inte längre uppfyller bakgrundskravet kan och får hanteras inom bolagen med koppling till arbetsrätten behöver utredas vidare.

Risk för snedvriden konkurrens beroende på kraven på utsedda företag

Ett utpekande som kritisk verksamhetsutövare innebär också en automatisk uppgradering från viktigt till väsentlig verksamhetsutövare avseende informationssäkerhet och uppfyllandet av NIS2-direktivet. Såväl ett utpekande som en NIS-uppgradering innebär en utökad formalisering och förvaltning för utpekat företag, vilket ökar arbetsbördan och kan vara kostnadsdrivande. Utpekad verksamhetsutövare får även möjligheten att bedriva och utveckla sin verksamhet under kristid, med risk att slå ut andra aktörer.

Vi ser därav en risk i att förfaringsättet med utpekande kan leda till en snedvriden konkurrens inte minst inom dagligvaruhandeln där det finns få stora aktörer. Vi ser därför att det är viktigt att denna risk beaktas och i möjligaste mån mitigeras så att tillsynsmyndigheterna vid utpekande också är skyldiga att beakta denna risk.

Förslag: Ett åläggande i lagstiftningen på att det i utpekandet av kritiska verksamhetsutövare också ingår en bedömning av risken för snedvridande konkurrens och lämpliga åtgärder för att minimera eller mitigera dessa.

Incidentrapportering

Att rapporteringstiden för fysiska och personella säkerhetsincidenter ska vara samma som för informationssäkerhetsrelaterade incidenter, dvs 24 h, anser vi vara både korrekt och en rimlig tidsram för att kunna lämna initial information om incidenten. En kortare incidentrapporteringstid riskerar både ge sämre information till myndigheten och äta viktig tid för hanteringen av incidenten, vilket alltid måste vara prioriterat över rapportering av densamma. Vi vill dock förtydliga att 24 h kan vara utmanande om leverantörskedjan är lång och varje led behöver tid för att inhämta korrekt information.

Utredningen föreslår dock vidare att incidentrapporteringen ska ske till MSB, en av motiveringarna är "att MSB har möjlighet att nyttja det digitala rapporteringsverktyg som myndigheten redan tagit fram för rapportering av incidenter enligt NIS-direktivet.". Detta ska ställas i parallell till skäl 33 "att kravet på att lämna en första anmälan inte ska avleda den kritiska verksamhetsutövarens resurser från verksamhet som rör incidenthantering. Det framgår också att en sådan första anmälan endast bör innehålla den information som är absolut nödvändig för att göra myndigheten medveten om incidenten och för att den kritiska verksamhetsutövaren vid behov ska kunna söka hjälp." Vi har vid flera tillfällen haft möjlighet att se på det befintliga digitala rapporteringsverktyget hos MSB och menar att detta står i direkt motsats till avsikten i skäl 33. Dagens rapporteringsform är omfattande, svårifyllt, administrativt tung och mycket mer långtgående än "information som är absolut nödvändig".

Förslag:

- Vi tillstyrker utredningens förslag om minst 24 timmars tidsfrist för den initiala rapporteringen vid rapporteringsskyldiga säkerhetsincidenter.
- Vi avstyrker från användandet av MSB digitala rapporteringsverktyg i sin nuvarande form för incidenter.

Begreppsförvirring uppstår och behöver redas ut

Sedan tidigare har vi i Sverige en definition från MSB av bla "samhällsviktig verksamhet" och "samhällsviktiga funktioner" med kopplad handledning och handböcker. I CER-direktivet och därmed också i denna utredning talas det om samhällsviktig tjänst och till det kopplat kritiska verksamhetsutövare. Utöver det finns säkerhetsskyddslagstiftningen och dess definitioner. Därtill bör läggas det tilläggsdirektiv (Dir 2024:70) som getts utredningen "Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (Dir 2022:72) där utredaren bla ska "analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster". Alla dessa delar sammantaget skapar en förvirring och osäkerhet i systemet som riskerar få en hämmande eller i värsta fall negativ effekt.

Begreppen ligger till grund för vad som förväntas av de olika definitioner och krav på säkerhetsåtgärder för att öka motståndskraft eller beredskap. Från CER-direktivet finns tydlig kravställning men då övrigt krav på andra definitioner inte är reglerade i likvärdig nivå eller lagstiftning utan enbart handledning finns risk kring snedvridning av krav eller att vissa tydlig formulerade definitioner och krav medför att kravbilden blir mindre tydlig och nedprioriteras då den inte uppfattas kravställd. Detta medför risk för en försämrade motståndskraft generellt hos kritiska verksamhetsutövare.

Förslag: MSB bör ges i uppdrag att se över struktur och definitioner av de olika begreppen för verksamheter inom totalförsvaret för att skapa enkelhet och tydlighet för alla inblandade men också vilka möjligheter och skyldigheter de olika begreppen innebär.

Överlappande kravställning

Utredningen föreslår föreskrivningsrätt för tillsynsmyndigheterna. För koncerner med verksamhet inom flera olika områden kan därmed olika tillsynsmyndigheter lämna olika föreskrifter inom samma lagstiftning och mot samma koncern. Detta kan i värsta fall leda till motstridig reglering från olika tillsynsmyndigheter mot samma företag/koncern.

Förslag: Vi föreslår att utpekad tillsynsmyndighet får utfärda föreskrifter om vilka verksamheter inom utpekade sektorer som omfattas av lagen, men att MSB får föreskriftsrätt för det systematiska motståndskraftsarbetet.

Otydlig avgränsning mot andra angränsade lagstiftningar

Utredningen gör några försök till avgränsning mot närliggande andra lagstiftningar så som föreslagen Cybersäkerhetslag och gällande Säkerhetsskyddslag. För företagen är dock de tre lagstiftningarna närliggande och kan alla beröra samma verksamhet inom företaget men inom olika delar eller till och med delmoment. Detta riskerar skapa otydlighet, dubbelarbete och administration inom företagen samt utmaningar för tillsynsmyndigheter att säkerställa vilka delar man granskar och vilka delar som inte omfattas av tillsyn mot aktuell lag. Vi förstår att tiden inte räckt till för utredningen (eller legat inom utredningens uppdrag) att ta ett steg framåt och se hur man kan hantera detta på ett metodiskt sätt – antingen genom en gemensam svensk lagstiftning (om möjligt) eller minst genom en RSA för utmaningen.