

2024-05-28

Försvarsdepartementet

Fö2024/00496

## Internetstiftelsens remissvar på delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18)

Internetstiftelsen har beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18).

### Om Internetstiftelsen

Internetstiftelsen är en oberoende, affärsdriven och allmännyttig organisation. Vi verkar för ett internet som bidrar positivt till människan och samhället.

Vi är en stiftelse och vår urkund slår fast att vi ska säkerställa en stark och säker infrastruktur för internet som tillgodoser dagens och framtidens behov i Sverige samt främja forskning, utbildning och undervisning med inriktning på internet. Vi ansvarar för internets svenska toppdomän .se och sköter även drift och administration av toppdomänen .nu. Intäkterna från affärsverksamheten finansierar en rad satsningar i syfte att möjliggöra att människor kan nyttja internet på bästa sätt och att ge kunskap om internetanvändningen i Sverige samt digitaliseringens påverkan på samhället. Vi tillhandahåller evenemang och utbildningsinsatser som gör det enklare att förstå och använda internets tjänster och som bidrar till ökad kompetens och fler möten som främjar internetinnovation. Internetstiftelsens största satsning, som finansierats med intäkter från domännamnverksamheten, har varit att ta ansvar för att finansiera, etablera och utveckla en identitets- och behörighetsfederation för skol- samt vård- och omsorgssektorn. Med våra federationer; Sambi och Skolfederation, förenklar vi inloggning och höjer säkerheten i identitets- och kontohantering för både användare och leverantörer.

### 1. Inledning

Cybersäkerhet är en angelägen fråga och Internetstiftelsen är i grunden positiv till ambitionen att uppnå en högre grad av harmonisering avseende en gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom den Europeiska unionen.

Med hänsyn till vår verksamhet fokuserar vi detta remissvar framför allt på de föreslagna ändringarna i lag (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på internet (nedan toppdomänlagen).

Som vi kommer utveckla nedan har vi framför allt två övergripande synpunkter på utredningens förslag till implementering av 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 (nedan NIS2-direktivet).

Den överimplementering av NIS2-direktivet som föreslås genom ändring i toppdomänlagens omfattning - lagen föreslås utvidgas till att omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige på internet, inte enbart nationella toppdomäner för Sverige på internet - behöver ytterligare beredas. Förslaget är i sin nuvarande form inte tillräckligt genomlyst vad avser konsekvenserna av en utökad omfattning enligt Internetstiftelsens mening.

Därtill har utredningen inte omfattat enheter som erbjuder domännamnsregistreringstjänster (registrarer) i förslaget avseende toppdomänlagens tillämpningsområde. Det är enligt Internetstiftelsen olyckligt och innebär att NIS2-direktivet inte implementeras fullt ut.

Vår inställning i dessa frågor utvecklas nedan och därutöver lämnas några ytterligare kommentarer på delbetänkandet.

När vi i remissvaret nedan skriver registry, toppdomänadministratör eller ccTLD avses NIS2-direktivets term registreringsenhet för toppdomäner och med registrar avses enhet som tillhandahåller domännamnsregistreringstjänster.

## **2. Kommentarer på delbetänkandet**

### **2.1 Övriga särskilda kvalificeringsgrunder för enskilda verksamhetsutövare, delbetänkandets avsnitt 5.2.13**

NIS2-direktivet artikel 2.2 a och utredningens förslag avseende kvalificeringsgrunder innebär inte någon ändring för Internetstiftelsens del i egenskap av toppdomänadministratör, men Internetstiftelsen vill ändå kommentera direktivets tillämpningsområde och det faktum att leverantörer av domännamnsystemtjänster (nedan DNS-tjänster) omfattas oavsett storlek.

Ett utökat tillämpningsområde, där leverantörer av DNS-tjänster omfattas oavsett storlek, innebär en stor skillnad mot nuvarande regler för domännamnsmarknaden. Även om Internetstiftelsen förstår att NIS2-direktivets syfte är ett tillförlitligt, motståndskraftigt och säkert domännamnsystem vill vi lyfta att regleringen riskerar att slå oproportionerligt mot de många mindre aktörerna på marknaden. De har inte samma möjligheter att bevaka sina intressen i lagstiftningsförfaranden eller resurser att

uppfylla alla nya krav som regleringen medför som större aktörer har. Konsekvensen blir att mindre aktörer försvinner och att registrarmarknaden konsolideras. Det i sin tur riskerar att försvåra för en effektiv konkurrens på marknaden.

Internetstiftelsen noterar att också PTS i sitt remissvar på delbetänkandet, daterat 17 maj 2024, ser ett behov av en avgränsning av begreppet leverantör av DNS-tjänster för att säkerställa att lagens tillämpningsområde inte blir oproportionerligt brett. Internetstiftelsen **delar** den uppfattningen.

## 2.2 Domännamnsregistreringsuppgifter, delbetänkandets avsnitt 6.3

Korrekta registeruppgifter är en viktig fråga för Internetstiftelsen som vi arbetar aktivt med tillsammans med våra registrarer. Registryn och registrarer i EU arbetar dock med olika modeller och det är enligt Internetstiftelsen av stor vikt att en reglering på området tar hänsyn till detta, vilket enligt vår uppfattning artikel 28 i NIS2-direktivet också gör.

Internetstiftelsen har **ingen erinran** till utredningens uppfattning att säkerställandet av korrekta uppgifter i registret löses genom föreskrifter i och för sig. Vi vill i sammanhanget dock nämna vikten av att föreskrifterna för genomförandet av artikel 28 i denna del tar hänsyn till en hybridmodell, som gör det möjligt för antingen toppdomänadministratören eller registraren, eller båda operatörerna, att utföra de åtgärder som kan anses krävas i förhållande till uppgifterna. Vi hänvisar också till den europeiska branschorganisationen för toppdomänadministratörer CENTRs rekommendation avseende säkerställande av korrekta uppgifter i denna del.<sup>1</sup>

Internetstiftelsen återkommer nedan till att vi **inte delar** utredningens inställning att registrarer inte ska omfattas av den svenska toppdomänlagen.

Internetstiftelsen **delar** vidare utredningens uppfattning att artikel 28 delvis redan är uppfyllt genom toppdomänlagen och **delar** uppfattningen att 6 § i toppdomänlagen är jämförbar med kravet i artikel 28 gällande kontaktuppgifter till kontaktpunkten.

En skillnad mellan 6 § toppdomänlagen och artikel 28 är dock att artikel 28 inte kräver insamling av postadress, vilket § 6 i toppdomänlagen gör. Internetstiftelsen har inget behov av denna typ av data och **föreslår att postadress utgår i toppdomänlagen**, utifrån bland annat ett integritets- och dataminimeringsperspektiv samt med hänsyn till likvärdig konkurrens på den europeiska marknaden.

---

<sup>1</sup> Se europeiska branschorganisationen för toppdomänadministratörer CENTRs skrift [Recommendations to the national implementation of data accuracy provisions in Article 28 of Directive \(EU\) 2022/2555 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union \(NIS2\)](#).

### **2.2.1 Topppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige på internet, delbetänkandets avsnitt 6.3**

Utredningen förslår vidare att rubriken till toppdomänlagen ska ändras och att lagen ska omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige på internet, inte (enbart) nationella toppdomäner för Sverige på internet.

För Internetstiftelsen innebär förslaget i praktiken att även toppdomänen .nu, som Internetstiftelsen administrerar, men inte är så kallad delegated manager för, kommer att omfattas av toppdomänlagen. Vidare kommer även gränsöverskridande verksamhetsutövare som registreringsenheter för toppdomäner omfattas, om Sverige är det huvudsakliga etableringsstället.

Internetstiftelsen delar PTS inställning gällande lagens tillämpningsområde och den föreslagna lydelsen av 1 § toppdomänlagen, att en toppdomän inte i sig är ett fysiskt objekt som har ett huvudsakligt etableringsställe. Det huvudsakliga etableringsstället bör i stället knytas till domänadministratören, se PTS remissvar daterat 17 maj 2024 s. 28.

Definitionen i NIS2-direktivet artikel 6.21 avseende registreringsenhet kommer med utredningens förslag få olika betydelser i toppdomänlagen och cybersäkerhetslagen vilket får anses olycklig eftersom det öppnar upp för tolkningssvårigheter.

Utredningen återger på sid. 186 i delbetänkandet PTS inställning, att artikel 6.21 i NIS2-direktivet definierar registreringsenhet som en enhet som har delegerats en specifik toppdomän **och** som ansvarar för administrationen av toppdomänen, vilket för Internetstiftelsen är uppfyllt när det gäller .se-domänen men inte .nu-domänen. Internetstiftelsen **delar** den uppfattningen. Delegeringen av .nu ligger hos IUSN och Internetstiftelsen sköter endast drift och administration av toppdomänen. Samtidigt **motsätter sig inte** Internetstiftelsen att även toppdomänen .nu omfattas av kraven i artikel 28, utifrån en enhetlig hantering av toppdomänerna. Redan i dag hanterar Internetstiftelsen toppdomänen .nu på liknande sätt som .se vad avser till exempel domännamnsregistreringsuppgifter.

Det finns dock skillnader i hanteringen av dels de två toppdomänerna .se respektive .nu, dels mellan nationella toppdomäner (ccTLDs) respektive generiska toppdomäner (gTLDs). När utredningen nu föreslår mer långtgående bestämmelser, vilket NIS2-direktivet tillåter i och med att det är ett minimidirektiv, och föreslår att toppdomänlagen ska omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige, uppstår oklarheter för Internetstiftelsen.

Internetstiftelsen **saknar en analys och ett tydligare beredningsunderlag av vad det kommer att innebära att lagens omfattning utökas till att omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige.**

Internetstiftelsen noterar till exempel att samtliga domänadministratörer med huvudsakligt etableringsställe i Sverige kommer behöva uppfylla § 8 toppdomänlagen, att överföra uppgifterna i databas och register till tillsynsmyndigheten.

De generiska toppdomänadministratörer med huvudsakligt etableringsställe i Sverige som kommer lyda under bestämmelsen omfattas redan av en motsvarande skyldighet under ICANNs regelverk. Toppdomänadministratörer för generiska toppdomäner är enligt sina avtal med ICANN skyldiga att deponera vissa registreringsuppgifter hos en ICANN-godkänd "Data Escrow Agent". Det uppstår frågor kring databas- och registerhanteringen då det finns skillnader och motsättningar i regelverken, vilket enligt Internetstiftelsen är ett olyckligt utfall av överimplementeringen.

Det är vidare **inte tydligt** för Internetstiftelsen hur § 14 i toppdomänlagen, som avser regeringens mandat att meddela de föreskrifter om administrationen av en nationell toppdomän *för Sverige* som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt, ska förstås om toppdomänlagen ändras till att omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige. Paragrafen kommer med nuvarande utformning inte att omfatta .nu, som förvisso är en nationell toppdomän men inte för Sverige, eller generiska toppdomäner. Paragrafens omfattning bör förtydligas i denna del.

Därtill är Internetstiftelsen, som utredningen konstaterar, endast administratör – och inte delegated manager – för .nu och har därmed inte full rådighet över toppdomänen, till skillnad mot .se. Denna principiella skillnad mellan toppdomänerna .se och .nu kan innebära konsekvenser när omfattningen av toppdomänlagen utvidgas. Dessa är svåra att överblicka för Internetstiftelsen inom tidsramen för detta remissvar.

Om en överimplementering av NIS2-direktivet ska ske genom ändring i toppdomänlagen till att omfatta toppdomäner med huvudsakligt etableringsställe i Sverige, och artikel 28 ska införlivas i toppdomänlagen, **uppmannar Internetstiftelsen att en genomlysning görs av toppdomänlagen och vad den utökade omfattningen av lagen får för konsekvenser, innan omfattningen utökas.**

Internetstiftelsen instämmer med PTS remissvar daterat 17 maj 2024 s. 19 att "*om lagstiftaren ändå bedömer det lämpligt att toppdomänen .nu ska omfattas i kommande toppdomänlag genom den verksamhet som Internetstiftelsen bedriver avseende .nu, vilket då inte är som registreringsenhet utan endast genom att administrera .nu genom avtal med den aktör som har delegerats .nu, så utgår PTS ifrån att det i så fall blir lagstiftarens mening att det ska gälla även andra toppdomäner än bara .nu där en aktör enbart sköter administrationen av toppdomänen.*" Internetstiftelsen **delar** uppfattningen att lagstiftningen bör utformas generellt.

### **2.2.2 Registerskyldigheten för bland annat domännamn ska innehålla registreringsdatum, delbetänkandets avsnitt 6.3**

Avseende förslaget att registerskyldigheten för bland annat domännamn även ska innehålla registreringsdatum, alltså när domännamnet registrerades, har Internetstiftelsen följande inställning. Internetstiftelsen har **ingen synpunkt** på utredningens förslag att registerskyldigheten för domännamn även ska innehålla registreringsdatum. Internetstiftelsen ställer sig dock frågande till varför det står *bland annat* i förslaget. Om det finns något ytterligare att beakta än registerskyldigheten för just domännamn behöver det förtydligas.

### **2.2.3 Legitima åtkomstsökande, delbetänkandets avsnitt 6.3**

Utredningen beskriver på ett korrekt sätt att en person som begär ut uppgifter i den sökbara databasen som finns tillgänglig (så kallad "whois"-tjänst) erhåller begränsad data, då uppgifter är maskade på grund av integritetsskäl. Det saknas samtycke att publicera dessa maskade uppgifter i whois-tjänsten. Utredningen konstaterar att legitima åtkomstsökande ska kunna ges tillgång till sådana maskade uppgifter enligt NIS2-direktivet artikel 28.5. Internetstiftelsen **instämmer** i utredningens uppfattning men vill understryka att det med sådan tillgång avses just att delge maskade uppgifter från en sökning på ett givet och specifikt domännamn i "whois"-tjänsten. Andra typer av tillgång till uppgifter följer av annan lagstiftning. Detta torde vara i linje med NIS2-direktivets syfte, toppdomänlagen och även praxis för utlämnanden ur registret.<sup>2</sup>

När det gäller definitionen av legitima åtkomstsökande föreslår utredningen att det uttryckligen av toppdomänlagen bör framgå att myndigheter inom EES ska kunna begära uppgifter genom direkt kontakt med registreringsenheten för toppdomäner och att hänsyn ska i den delen enbart tas till dataskyddsregleringen. Utredningen menar vidare att det av föreskrifter bör följas närmare hur och inom vilka tidsgränser uppgiftsskyldigheten ska fullgöras.

Internetstiftelsen har **ingen erinran i och för sig** till att det av toppdomänlagen ska följas att det är möjligt för vissa definierade aktörer att begära ut uppgifter som är maskade i den sökbara databasen från Internetstiftelsen, eller att de närmare bestämmelserna om denna uppgiftsskyldighet följer av föreskrifter, men vill i sammanhanget peka på att utredningens förslag på kretsen aktörer får anses vid och oprecis.

---

<sup>2</sup> Se Kammarrättens avgörande i målet nr 1173-12 mellan Stiftelsen för Internetinfrastruktur och Skatteverket om huruvida vissa handlingar skulle undantas från revision enligt taxeringslagen. Skatteverket hade begärt ut omfattande information från stiftelsen för att använda som underlag för skattekontroll av andra än stiftelsen själv. Kammarrätten fann att Skatteverkets begäran var alltför omfattande och inte tillräckligt preciserad. Domstolen ansåg att uppgifterna hade ett betydande skyddsintresse och att Skatteverket skulle kunna få nödvändiga uppgifter genom en mer specificerad begäran. Därför beslutade Kammarrätten att bifalla stiftelsens överklagande och undanta de aktuella handlingarna från revision.

För Internetstiftelsen är det av **synnerligen stor vikt** att kretsen som utgör legitima åtkomstsökande är tydlig och precist definierad. Det måste vidare tydligt framgå i lag eller föreskrift att sådana begäranden måste vara lagligen motiverade för varje specifik domäns registreringsdata som förfrågan avser samt följa gällande dataskyddsregler. Det är ett krav för att den rättsliga förpliktelsen överhuvudtaget ska anses vara laglig. Vi **ställer oss något frågande** till att utredningen skriver att förfrågningar från myndigheter kan presumeras ha legitima skäl men instämmer med utredningen att rätten att begära ut uppgifter inte bör utsträckas till privatpersoner.

Risken om det inte är tydligt definierat vilka aktörer Internetstiftelsen enligt lag ska lämna ut uppgifter till är att vi lämnar ut personuppgifter till fler aktörer än som är befogat, utifrån att vi som organisation inte vill riskera att bryta mot en rättslig förpliktelse. Problemet är då att vi i stället riskerar att göra, ej av lagstiftaren avsedda, intrång i registrerades integritet och även bryta mot annan lagstiftning (t.ex. GDPR). En tydlig reglering är därutöver viktigt med hänsyn till den snäva tidsram, svar inom 72 timmar från mottagandet av en begäran, som direktivet stipulerar.

Internetstiftelsen har vidare noterat att olika EU-länder tycks göra olika tolkningar av begreppet legitima åtkomstsökande i sin nationella implementering av NIS2-direktivet. Internetstiftelsen förespråkar en tolkning där med en legitim åtkomstsökanden avses en nationell aktör, och att en begäran måste vara baserad på nationell rätt alternativt EU-rätt.

#### **2.2.4 Verksamhetsutövare som erbjuder domännamnsregistreringstjänster, delbetänkandets avsnitt 6.3**

Som nämndes inledningsvis i detta remissvar vill Internetstiftelsen även peka på problemet med att den föreslagna regleringen inte omfattar verksamhetsutövare som erbjuder domännamnsregistreringstjänster, det vill säga registrarer. Enligt artikel 28 i NIS2-direktivet omfattas både registryn och registrarer av kraven om utlämnande och korrekt data. Om den svenska lagen endast skulle omfatta registryn kan situationen uppstå för Sveriges del, med nuvarande förslag, att en registrarer med huvudsakligt etableringsställe i Sverige inte skulle omfattas av skyldigheten att behöva lämna ut data till legitima åtkomstsökande. Det vore enligt Internetstiftelsen en märklig och olycklig ordning som öppnar upp för att verksamhetsutövare kan välja det land med mest förmånlig lagstiftning. Internetstiftelsen **delar således inte** utredningens bedömning att det är tillräckligt att det finns nationella bestämmelser som ser till att registeruppgifter finns tillgängligt som registreringsenheter för toppdomäner bär ansvaret för.

Att artikel 28.6 i NIS2-direktivet stipulerar att bestämmelsen inte får leda till dubblerad insamling innebär inget hinder mot att även registrarer ska omfattas av bestämmelsen.

### **2.3 Tillsynsmyndigheter i Sverige, delbetänkandets avsnitt 8.4.2**

Internetstiftelsen **delar** utredningens bedömning att Post- och telestyrelsen ska vara tillsynsmyndighet för sektorn digital infrastruktur.

### **2.4 Samordning och informationsutbyte, delbetänkandets avsnitt 8.4.7**

Internetstiftelsen **delar** utredningens bedömning att myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår.

Internetstiftelsen vill i sammanhanget poängtera vikten av samordning vid tillsyner för att säkerställa en effektiv och likvärdig tillsyn.

### **2.5 Administrativa sanktioner eller straffrättsliga påföljder, delbetänkandets avsnitt 9.2**

Internetstiftelsen **delar** utredningens bedömning att överträdelser inte ska förenas med straffrättsliga påföljder, utan att påföljderna i stället ska utgöras av administrativa sanktioner.

## **3. Avslutning**

Internetstiftelsen finns tillgänglig för dialog för att diskutera de föreslagna ändringarna och dess konsekvenser.

-----

Ärendet har beretts av Chief Information Security Officer Catharina Ankre, Vice President Legal, Regulatory & Compliance Karolina Larsson, Vice President Registry Services Kristian Ørmen och Senior Legal Counsel Clara Ludvigsson.

För Internetstiftelsen



Carl Piva, VD