

Malmö stad
Att: Ann-Louise Rönnerhed
August Palms Plats 1
211 52 Malmö

Beslut om sanktionsavgift för överträdelse av anmälningssplikten enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen)

1. Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen beslutar att påföra Malmö stad, org. nummer. 212000-1124, en sanktionsavgift om 50 000 kr.

2. Redogörelse för ärendet

Efter att Transportstyrelsen i december 2022 inlett en tillsyn av anmälningssplikten mot Malmö stad inkom ni med en anmälan som NIS-leverantör i januari 2023. Ni angav då att ni hade utrett frågan och bedömde att staden bedriver verksamhet som innefattar följande samhällsviktiga tjänster; 4 § 1. trafikstyrning och trafikledning av vägmyndigheter [4 kap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster]. När det gäller trafikstyrning hänvisade ni till trafiksignaler och vad gäller trafikledning utfärdande av LTF:er (lokala trafikföreskrifter) och TA-planer (trafikanordningsplaner), utfärdande av transportdispenser och övriga dispenser samt fordonsflytt. Transportstyrelsen beslutade den 17 april 2023 om sanktionsavgift med anledning av ert dröjsmål att anmäla er som en NIS-leverantör. Sanktionsavgiften överklagades inte.

I samband med att Transportstyrelsen under våren 2024 initierat en platstillsyn av säkerhetsåtgärder inkom ni den 20 juni 2024 med en avanmälan som NIS-leverantör. Ni angav härvid att ni har gjort en fördjupad analys och kommit fram till att ni fortsatt tillhandahåller tjänsten vägtransport (trafikstyrning) men att det inte är en samhällsviktig tjänst i direktivets och NIS-lagens mening. Betydande störningar kan inte anses uppkomma i den betydelse direktivet eller lagen förutsätter. Vidare angav ni

att kommunen inte heller kan anses utföra trafikledning i direktivets, lagens eller förordningens mening. Åtgärder för att skapa en säker störningsfri trafik innebär inte att såvida system fallerar någon betydande störning skulle uppstå. Tillsammans med avanmälan skickade ni in ett bedömningsunderlag.

Den 20 juni bekräftade Transportstyrelsen via mejl att vi hade mottagit er avanmälan. Vi framhöll då även att vår inställning är att ni alltjämt omfattas av NIS-regleringen och att vi därför avser att genomföra den planerade tillsynen, om än att omfattningen kan komma att revideras. På förfrågan av Malmö stad klargjorde Transportstyrelsen i mejl den 19e augusti varför vi alltjämt anser att ni omfattas av regleringen och föreslog ett möte den 23e augusti, då detta efterfrågats av Malmö stad innan sommaren. Vid mötet vidhöll ni bl.a. er inställning och ifrågasatte även att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster, som pekar ut Malmö stad som tillhandahållare av en samhällsviktig tjänst, tagits fram utan att Malmö stad har varit remissinstans och utan konsekvensanalys.

Transportstyrelsen höll därefter, den 4 september, ett möte med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vid mötet förtydligade MSB att vad gäller faktorerna om vad som utgör en betydande störning i 4 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-förordningen) har det gjorts en sammanvägd bedömning av samtliga punkter i den paragrafen för varje sektor, och delsektor. Olika punkter har också vägt in olika mycket för olika sektorer. Målsättning vid framtagandet av förteckningen över samhällsviktiga tjänster och kriterier för vad som utgör en betydande störning har varit att lägga sig på en enhetlig nivå oavsett sektor med syfte att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i Sverige. Vidare framkom vid mötet att Malmö kommun var remissinstans när MSB tog fram sina ursprungliga anmälningsföreskrifter, MSBFS 2018:7, och att förslaget remitterades i tio veckor.

Tjänsteanteckning från mötet kommunicerades med Malmö stad. I ert yttrande över tjänsteanteckningen hänvisade ni till det remissvar som lämnades vid tidpunkten för remitteringen av MSBFS 2018:7 och framhöll att Malmö stad inte har getts reell möjlighet att vara delaktiga i framtagandet av föreskrifterna, då remissperioden var förlagd under sommaren och semesterperioden utan möjlighet till förlängd svarstid. I ert yttrande över tjänsteanteckningen angav ni vidare att det därutöver inte finns någon konsekvensutredning att tillgå avseende vad som har föranlett MSB:s och Transportstyrelsens ställningstagande över Malmö med omnejd i föreskriftstexten.

Transportstyrelsen skickade den 4 oktober en underrättelse om övervägande till beslut om sanktionsavgift till Malmö stad och den 8 november inkom ett yttrande. I yttrandet framhåller ni bl.a. följande. Ni vidhåller att det finns alternativa lösningar att tillgå, vilket innebär att en störning inte blir att betrakta som betydande i lagstiftningens mening men ni menar också att rekvisitet "beroende av nätverk och informationssystem" inte heller kan anses vara uppfyllt gällande såväl trafikstyrning som trafikledning, då varken Malmö stads trafiksignaler, TA-planer eller transportdispenser är beroende av nätverk eller informationssystem för sin funktionalitet. Vidare anför ni att MSB vid mötet den 4 september ska ha förtydligat vad som avses med betydande störning men att något sådant förtydligande inte har framgått av Transportstyrelsens underrättelse eller tidigare kommunikation i ärendet samt att Transportstyrelsen inte har angett vilka kriterier eller sektorer som varit mer tongivande än andra i fråga om vad som ska anses utgöra en betydande störning. Ni ställer er även frågande till vilken definition av "Malmös storstadsområde" som avses och delar inte Transportstyrelsens bedömning att det faktum att staden har en kontinuitetsplan innebär att en störning skulle innebära en betydande störning i NIS-lagens mening. Vad gäller storleken på sanktionsavgiften hänvisar ni till Förvaltningsrätten i Malmös dom, mål nr. 6133-23, om att det kan vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift för i princip samma brist samt förarbetena till NIS-lagen. Ni anför härvid att Malmö stad tidigare varit föremål för sanktionsavgift enligt regleringen och att ni vid tiden för avanmälan kände till regelverket men har gjort en annan bedömning av gällande rätt och menar att det med hänsyn till detta framstår som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift.

3. Skäl för beslutet

3.1 Tillämpliga bestämmelser

3.1.1 NIS-lagen och NIS-förordningen

Enligt 3 § första stycket 1 gäller NIS-lagen för leverantörer av det slag som anges i bilaga 2 till NIS-direktivet¹ och som tillhandahåller en samhällsviktig tjänst, under förutsättning att leverantören är etablerad i Sverige, att tillhandahållandet av tjänsten är beroende av nätverk och informationssystem och att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten (leverantörer av samhällsviktiga tjänster).

Av bilaga 2 till NIS-direktivet anges att med leverantörer av samhällsviktiga tjänster vad gäller sektor transport och delsektor vägtransport avses bl.a. vägmyndigheter enligt definitionen i artikel 2.12 i kommissionens

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

delegerade förordning (EU) 2015/962 med ansvar för trafikstyrning och trafikledning. Enligt artikel 2.12 nämnda förordning definieras *vägmyndighet* som offentlig myndighet som ansvarar för planering, kontroll eller förvaltning av vägar som omfattas av dess territoriella behörighet.

Av första stycket 4 § NIS-förordningen följer att vid bedömningen av vad som avses med en betydande störning enligt 3 § första stycket 1 NIS-lagen ska följande sektorsöverskridande faktorer beaktas:

1. antalet användare som är beroende av den tjänst som den berörda leverantören tillhandahåller,
2. hur beroende andra sektorer som omfattas av NIS-direktivet är av den tjänst som leverantören tillhandahåller,
3. vilken inverkan incidenter skulle kunna ha på ekonomisk och samhällslig verksamhet eller allmän säkerhet, uttryckt i grad och varaktighet,
4. leverantörens marknadsandel,
5. hur stort geografiskt område som skulle kunna påverkas av en incident, och
6. leverantörens betydelse för upprätthållandet av en tillräcklig tjänstenivå, med hänsyn tagen till alternativa sätt för att tillhandahålla tjänsten.

Enligt andra stycket samma paragraf ska, när det är lämpligt, även sektorsspecifika faktorer beaktas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får enligt tredje stycket, efter att ha gett tillsynsmyndigheterna och Socialstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med en betydande störning.

Av 3 § NIS-förordningen följer att MSB efter att ha gett tillsynsmyndigheterna och Socialstyrelsen tillfälle att yttra sig, även får meddela föreskrifter om vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen. Föreskrifterna ska uppdateras minst vartannat år.

Transportstyrelsen är enligt 17 § NIS-förordningen tillsynsmyndighet inom sektor transport.

Av 23 § NIS-lagen framgår att leverantörer av samhällsviktiga tjänster utan dröjsmål ska anmäla sig till tillsynsmyndigheten.

Enligt 29 § första stycket 1 NIS-lagen ska en sanktionsavgift betalas av den som underlåter att göra en anmälan till tillsynsmyndigheten enligt 23 §.

Enligt 30 § NIS-lagen ska en sanktionsavgift bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

Av 31 § framgår att när sanktionsavgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till den skada eller risk för skada som uppstått till följd av

överträdelsen, om leverantören tidigare har begått en överträdelse, och de kostnader som leverantören har undvikit till följd av överträdelsen.

Enligt 32 § får en sanktionsavgift efterges helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

3.1.2 MSB:s föreskrifter

MSB har gett ut föreskrifter som pekar ut vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster inom olika sektorer och vad som avses med betydande störning vid tillhandahållande av respektive tjänst, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster. Av gällande föreskrift, MSBFS 2024:4, framgår av 4 kap 4 § 1b att med samhällsviktiga tjänster rörande vägtransport där incidenter skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten avses trafikstyrning och trafikledning av vägmyndigheter avseende bl.a. vägnät ingående i Malmös storstadsområden.

Malmö storstadsområde definieras enligt samma föreskrifter 1 kap. 3 § som ett geografiskt område som omfattar följande kommuner: Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

Trafikledning definieras enligt samma paragraf som hantering av trafikflöden (trafikanter, fordon, gods) genom efterfrågestyrning, trafikinformation, trafikstyrning eller andra åtgärder i syfte att skapa förutsättningar för en säker eller störningsfri trafik.

Vidare definieras *trafikstyrning* enligt den paragrafen som åtgärder för att reglera trafik (trafikanter, fordon, gods) med hjälp av fysiska eller digitala anordningar så som vägmärken, skyltar, vägmarkeringar eller trafiksignaler enligt vägmärkesförordningen (2007:90), avstängningsanordningar eller geostaket.

Av konsekvensutredning till MSBFS 2024:4, med diarienummer MSB 2023-13389, följer att (s. 14):

”Vägnätet utgör en viktig del av trafikinfrastrukturen. Staten utgör den största aktören genom att via Trafikverket ansvara för byggande, drift och underhåll av det nationella vägnätet. Alla kommuner är också vägmyndigheter för sina respektive vägnät. För de flesta vägar är beroendet av nätverks- och informationssystem för funktionaliteten begränsad. I storstäder är trafikstyrningen t.ex. genom ljussignaler viktig för att få en fungerande trafiksituation. Förslaget är att förutom det nationella vägnätet även vägnät ingående i storstadsområden ska omfattas. Detta på grund av att den stora trafikmängden snabbt ger stora störningar. De längre tunnlarna i

Sverige befinner sig inom de upptagna storstadsområdena. Definitionerna av storstadsområden är hämtade från SCB.”

Samma text återfinns i MSB:s konsekvensutredning till de ursprungliga anmälningsföreskrifterna MSBFS 2018:7 (diarienummer 2018-05893).

Y 3.2 Transportstyrelsens bedömning

3.2.1 Omfattas Malmö stad av NIS-lagen?

Av MSB:s Vägledning för anmälan av leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt NIS-regleringen framgår att ”För att göra det enklare att bedöma om leverantörens verksamhet är så betydande att en incident skulle kunna orsaka en betydande störning, innehåller föreskrifterna [MSBFS 2021:9, ersatt av MSBFS 2024:4] bestämmelser om vad som ska beaktas.” (avsnitt 2.2.5). I MSB:s konsekvensutredning till föreskrifterna MSBFS 2024:4 framgår det vidare att ”De kriterier som finns i föreskrifterna har valts i samverkan med tillsynsmyndigheterna för att uppnå regleringens syfte men samtidigt utesluta sådana aktörer där störningar i deras verksamhet inte bedöms få en betydande påverkan på samhällets funktionalitet och försörjning.” (s. 5). Av bilaga 1 till nämnda konsekvensutredningen framgår att de sektorsöverskridande faktorerna som räknas upp i 4 § NIS-förordningen har beaktats vid utformningen av kriterierna för vad som är betydande störning i en samhällsviktig tjänst. Härvid anges att ”Vid beskrivningen av tjänsterna och de kriterier som definierar en betydande störning har utgångspunkten varit att så långt möjligt säkerställa att bedömningen vad som är viktigt för att upprätthålla kritisk samhällelig och/eller ekonomisk verksamhet läggs på en så enhetlig nivå som möjligt oavsett sektor.” (s. 9).

MSB har således, i samarbete med tillsynsmyndigheterna, redan klargjort i sina föreskrifter vilka tjänster inom varje sektor som ska anses vara samhällsviktiga och vad som är att anse som en betydande störning vid tillhandahållandet av respektive tjänst. För Malmö stad är det fråga om tjänsten ”trafikledning och trafikstyrning avseende vägnät ingående i Malmös storstadsområde”.

Malmö stad har däremot anfört att någon betydande störning inte skulle uppstå vid incidenter kopplat till de nätverk och informationssystem som de tjänster som Malmö stad erbjuder är beroende av. Ni anser således, såvitt Transportstyrelsen förstår, att MSB:s föreskrifter, genom att peka ut tjänsten trafikledning och trafikstyrning av vägmyndighet avseende vägnät i Malmös storstadsområde som en samhällsviktig tjänst, går utöver vad som avses med en betydande störning enligt NIS-förordningen. Ni har härvid särskilt hänvisat till 4 § första stycket 6 NIS-förordningen och menar att det finns alternativa sätt att tillhandahålla tjänsten.

När det gäller vilka tjänster som omfattas av MSB:s anmälningsföreskrifter har utgångspunkten varit bilaga 2 i NIS-direktivet. Malmö stad är en vägmyndighet, dvs. offentlig myndighet som ansvarar för planering, kontroll eller förvaltning av vägar som omfattas av dess territoriella behörighet, med ansvar för trafikledning och trafikstyrning och omfattas således av bilaga 2 i NIS-direktivet. Vad gäller bedömningskriterierna för vad som utgör en betydande störning har MSB, tillsammans med tillsynsmyndigheterna, gjort en sammanvägd bedömning av kriterierna i 4 § NIS-förordningen för varje sektor och delsektor. Avseende vissa sektorer har vissa kriterier varit mer tongivande än andra. Målsättning vid framtagandet av förteckningen över samhällsviktiga tjänster och kriterier för vad som utgör en betydande störning är att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i Sverige.

Malmö stad är väghållare för kritisk infrastruktur, bland annat motorvägar, tillfartsvägar som leder till TEN-T vägnätet och vägar som går till hamnen i Malmö, och som trafikeras av tung trafik samt farligt gods. Malmö stad har ca 360 000 invånare och Malmös storstadsområde ca 774 000 invånare. Transportstyrelsen kan därmed konstatera att ett stort antal användare är beroende av den tjänst som Malmö stad erbjuder genom trafikstyrning och trafikledning avseende vägnätet i Malmös storstadsområde.

Transportstyrelsen kan vidare konstatera att även andra sektorer som omfattas av NIS-direktivet är beroende av den tjänst som Malmö stad tillhandahåller, såsom transporter av gods och passagerare till och från Malmö hamn. Vidare kan bristande trafikstyrning och trafikledning, exempelvis trafikljus som inte fungerar, orsaka stora avbrott och långa bilköer och ha stor påverkan på annan samhällelig verksamhet eller allmän säkerhet såsom framkomligheten för ambulanstransporter, brandbilar, polis och andra utryckningsfordon. Även andra viktiga samhällsfunktioner som exempelvis hälsa, vård och omsorg är beroende av ett fungerande vägnät för att kunder och personal i Malmös storstadsområde ska kunna ta sig till sjukhus, skola osv. Andra exempel på samhällsviktig verksamhet som kan påverkas av bristande trafikstyrning och trafikledning är underhåll och felavhjälpning av infrastruktur kopplat till el, fjärrvärme och fjärrkyla. Eftersom Malmö stad är väghållare för motorväg och tillfartsvägar till exempelvis E6 och E22, som sträcker sig till stora delar av Sverige skulle en incident i de nätverk och informationssystem som Malmö stad är beroende av för att kunna utföra sina tjänster potentiellt kunna påverka ett stort geografiskt område.

Malmö stad anför i sitt yttrande till Transportstyrelsens underrättelse om övervägande till beslut om sanktionsavgift att MSB vid mötet den 4 september ska ha förtydligat vad som avses med betydande störning. Detta framgår dock inte av Transportstyrelsens underrättelse eller av den

tjänsteanteckning som gjordes vid mötet. Vad som framgår däremot är att MSB vid mötet förtydligade att det för varje sektor, och delsektor, har gjorts en sammanvägd bedömning av samtliga punkter när det gäller kriterierna om vad som utgör en betydande störning i 4 § NIS-förordningen samt att olika punkter har vägt in olika mycket för olika sektorer.

Malmö stad anför vidare i sitt yttrande att Transportstyrelsen inte har angett vilka kriterier eller sektorer som varit mer tongivande än andra i fråga om vad som ska anses utgöra en betydande störning. Som framgår ovan och av underrättelsen anser Transportstyrelsen att ett stort antal användare är beroende av den tjänst som Malmö stad erbjuder genom trafikstyrning och trafikledning avseende vägnätet i Malmös storstadsområde (jfr 4 § första stycket 1 NIS-förordningen), att även andra sektorer som omfattas av NIS-direktivet är beroende av den tjänst som Malmö stad tillhandahåller (jfr 4 § första stycket 2 NIS-förordningen), att bristande trafikstyrning och trafikledning, exempelvis trafikljus som inte fungerar, kan orsaka stora avbrott och långa bilköer och ha stor påverkan på annan samhällelig verksamhet eller allmän säkerhet (jfr 4 § första stycket 3 NIS-förordningen) samt att en incident kopplat de nätverk och informationssystem som Malmö stad är beroende av för att kunna utföra sina tjänster potentiellt skulle kunna påverka ett stort geografiskt område (jfr 4 § första stycket 5 NIS-förordningen).

Vad gäller trafikstyrning har Malmö stad i sitt bedömningsunderlag till avanmälan angett att det finns busskörfält och cykelvägnät som gör att trafiken kan väja för utryckningsfordon om signalsystem är satta i röd-blink. Vidare har ni angett att polisman kan dirigera trafiken och att högerregeln gäller vid andra fel i signalsystemet såsom nedsläckning. Avseende trafikledning hänvisar ni till att manuell handläggning är tillfyllest vid utfärdande av lokala trafikföreskrifter, om de system som används skulle falla. Men ni skriver också att det skulle bli viss fördröjd handläggningstid. Även vad gäller TA-planer skriver ni att manuell hantering av avstängningar i enighet med planerna måste fungera och vad gäller fordonsflytt har verksamheten upprättat en manuell rutin för hantering som omfattar åtminstone 2 veckors handläggningstid vid systembortfall. Er slutsats är härvid att de tjänster Malmö stad tillhandahåller kan tillhandahållas på annat sätt än i annan omfattning och takt utan tillgång till nätverk och informationssystem. Transportstyrelsen anser inte att det faktum att Malmö stad har kontinuitetsplaner/kontinuitetsplanering att tillgå vid störningar för att minska de negativa effekterna av en inträffad incident hindrar att en incident kan anses medföra en betydande störning i lagens eller NIS-direktivets mening. Tvärtom tyder det faktum att ni har tagit fram kontinuitetsplaner på att en incident skulle kunna medföra sådana betydande störningar, och därmed kräver åtgärder. Jämför även att krav på organisation

och hantering av kris som kan uppstå till följd av incidenter finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsåtgärder för leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom transportsektorn (se 31 § TSFS 2022:14).

Malmö stad anför i sitt yttrande till Transportstyrelsens underrättelse om övervägande till beslut om sanktionsavgift att inte heller rekvisitet "beroende av nätverk och informationssystem" kan anses vara uppfyllt eftersom varken Malmö stads trafiksignaler, TA-planer eller transportdispenser är beroende av nätverk eller informationssystem för sin funktionalitet. Av MSB:s vägledning för anmälan av leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt NIS-regleringen framgår dock att "Vid bedömningen av om en tjänst är beroende av nätverk och informationssystem beaktas samtliga it-resurser som direkt eller indirekt kan påverka den samhällsviktiga tjänsten. Lite förenklat, kan leverantören fråga sig om tjänsten kan tillhandahållas på normalt sätt, i normal omfattning och normal takt utan tillgång till nätverk och informationssystem? Om svaret är nej, är tjänsten beroende av nätverk och informationssystem. Med hänsyn till samhällets digitalisering är det idag få, om några, tjänster som inte har ett beroende till nätverk och informationssystem. Även om det i kontinuitetsplaner finns alternativa arbetssätt medför ofta reservrutiner kapacitets- eller kvalitetsbrister." (avsnitt 2.2.4). Ni har härvid själva angett att de tjänster Malmö stad tillhandahåller kan tillhandahållas på annat sätt, såsom genom manuell hantering, om än i annan omfattning och takt utan tillgång till nätverk och informationssystem och att samhällets digitalisering har lett till att tjänsterna snabbare kan tillhandahållas genom tillgång till nätverk och informationssystem. Transportstyrelsen anser därmed att Malmö stad är beroende av nätverk och informationssystem för att tillhandahålla sina tjänster.

Vidare anför Malmö stad i sitt yttrande att ni inte delar Transportstyrelsens bedömning att det faktum att staden har en kontinuitetsplan innebär att en störning skulle innebära en betydande störning i NIS-lagens mening. Förklaringen till att staden har kontinuitetsplaner beror på lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som syftar till att kommuner och regioner genom analys, planering, utbildning och övning ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Extraordinära händelser avser enligt 4 § den lagen händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Transportstyrelsen kan därmed konstatera att lagen tar sikte på likartade störningar som sådana störningar som avses i NIS-lagen (jfr 3 § NIS-lagen att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållande av den samhällsviktiga tjänsten) och vidhåller därför att det faktum att ni har kontinuitetsplaner/kontinuitetshantering inte hindrar att en incident kan anses medföra en betydande störning i lagens eller NIS-direktivets mening.

Transportstyrelsen kan slutligen konstatera att Malmö stad har varit remissinstans vid framtagandet av MSB:s ursprungliga anmälningföreskrifter, MSBFS 2018:7, och därvid haft samma möjlighet att yttra sig som övriga remissinstanser, liksom att det framgår av MSB:s konsekvensutredningar varför vägmyndigheter avseende vägnät i storstadsregionerna är utpekade som samhällsviktiga leverantörer enligt NIS-regleringen. Med anledning av ovan gör Transportstyrelsen bedömningen att Malmö stad alltså omfattas av NIS-regleringen.

3.2.2 Frågan om sanktionsavgift

Transportstyrelsen bedömer den skada eller risk för skada som uppkommer vid underlåtenhet av anmälan som betydande. Detta då NIS-leverantörer har en viktig roll i samhällets funktionalitet och utgör en viktig länk i att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Vid tillsynen har Malmö stad påvisat att ni har utrett huruvida ni omfattas av NIS-regleringen. Transportstyrelsen bedömer därför att Malmö stad inte har undvikit kostnader till följd av överträdelsen.

Transportstyrelsen konstaterar att ni har en tidigare överträdelse av anmälningssplikten.

Malmö stad avanmälde sig den 20 juni 2024 som NIS-leverantör. Dröjsmålet med att anmäla sig som NIS-leverantör har således pågått under en kort tid.

Malmö stad hänvisar i sitt yttrande till Transportstyrelsens underrättelse om övervägande till beslut om sanktionsavgift till Förvaltningsrätten i Malmös dom, mål nr. 6133-23, och anför att ni tidigare har varit föremål för sanktionsavgift enligt regleringen och att det kan vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift för i princip samma brist samt förarbetena till NIS-lagen.

Transportstyrelsen anser inte att det faktum att vi tidigare har genomfört en tillsyn av anmälningssplikten mot er innebär att det är fråga om samma brist. Den sanktionsavgift som påfördes Malmö stad vid det tillfället avsåg er underlåtenhet att anmäla er som NIS-leverantör fram till januari år 2023, medan nuvarande brist är hänförlig till er avanmälan den 20 juni 2024. Tvärtom framgår det av 31 § NIS-lagen att särskild hänsyn ska tas till om leverantören tidigare har begått en överträdelse när sanktionsavgiftens storlek bestäms.

Ni anför vidare i ert yttrande att Malmö stad vid tiden för avanmälan kände till regelverket men har gjort en annan bedömning av gällande rätt och menar att det med hänsyn till detta framstår som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. Av förarbetena till NIS-lagen framgår att möjligheten att sätta ner avgiften ska tillämpas restriktivt och att detta bör kunna ske om en

leverantör drabbats av sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma brist eller om en leverantör, pga. avtal med en underleverantör, är skyldig att betala skadestånd för samma brist. Den samlade reaktionen skulle då kunna bli allt för betungade.²

Transportstyrelsen anser däremot inte att det faktum att ni skulle ha känt till regelverket gör det oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. Som framgår ovan har dock Transportstyrelsen vid beräkning av sanktionsavgiftens storlek tagit hänsyn till att ni har utrett huruvida ni omfattas av NIS-regleringen. Det finns heller inga andra omständigheter som gör att den påförda sanktionsavgiften kan anses som oproportionellt betungande.

Transportstyrelsen bedömer således att det i det aktuella fallet inte framkommit några omständigheter som föranleder en eftergift.

Transportstyrelsen anser med hänsyn till ovanstående att Malmö stad ska påföras en sanktionsavgift och fastställer avgiften till 50 000 kronor.

Hur man överklagar

Du kan överklaga beslutet. Ditt överklagande ska ha kommit in till Transportstyrelsen inom 3 veckor från det att du tog del av beslutet. Om du företräder det allmänna ska ditt överklagande istället ha kommit in inom 3 veckor från den dag då beslutet meddelades. Överklagandet ska vara skriftligt och du ska ange vilket beslut som överklagas. Du ska ange varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. I överklagandet ska du lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna även aktuella och fullständiga uppgifter om postadresser, e-postadresser och telefonnummer. Om du har ett ombud ska du också lämna ombudets kontaktuppgifter. Du ska ställa ditt överklagande till Förvaltningsrätten i Linköping men du skickar det till Transportstyrelsen, Sjö- och Luftfartsavdelningen, 601 73 Norrköping.

Beslut i detta ärende har fattats av sektionschef Tomas Åström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog jurist Eric Elander Duque, jurist Hans Fjällman, cybersäkerhetsinspektör Fredrik Bellner och cybersäkerhetsinspektör Karin Wahrby som föredrog ärendet.

Tomas Åström
Sektionschef, Sektionen för säkerhetsskydd

² Prop. 2017/18:205 s, 72

Uppllysningar

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Transportstyrelsen kommer att fakturera sanktionsavgiften när beslutet vunnit laga kraft och sanktionsavgiften ska betalas inom den tid som anges på fakturan.

Efter sista betalningsdag enligt fakturan, får beslutet enligt 35 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster verkställas genom indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Verkställighet får ske enligt utsökningsbalken.