

Västervik Miljö och Energi AB

Västervik Kraft-Elnät AB

Att: Nordia Law

Översänds endast per e-post till

malin.johansson@nordialaw.com

fredrik.emanuel@nordialaw.com

Stockholm 2026-03-10

Västerviks kommun och Västerviks Kommuns Förvaltnings AB

Västerviks kommun (kommunen) har anlitat Certezza AB för biträde och rådgivning bland annat avseende säkerhetsskyddslagen (2018:585) och bolagsstyrning enligt aktiebolagslagen (2005:551) och hur kommunen och Västerviks Kommuns Förvaltnings AB (VKF) ska ställa sig i förhållande till agerade av de helägda dotterbolagen Västervik Miljö och Energi AB (VME) och Västerviks Kraft-Elnät AB (VKE) (tillsammans benämnda Bolagen).

Kommunen har instruerat oss att tillskriva bolagen även för VKF:s del. Vi får således för kommunens och VKF:s räkning besvara bolagens skrivelser till kommunen och VKF och framföra följande.

Bolagen orsakar en sanktionsgrundande sårbarhet för Sveriges säkerhet

Säkerhetsskyddslagen ställer krav på att en verksamhetsutövare (Bolagen) som avser att ingå ett avtal eller inleda samverkan eller ett samarbete med en annan aktör (kommunen) ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören (kommunen) om aktören (kommunen) genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet, 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

En verksamhetsutövare (Bolagen) som avser att ingå ett avtal eller inleda samverkan eller ett samarbete med en annan aktör (kommunen) som rör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen begränsat hemlig eller säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet, ska säkerställa att säkerhetsskyddet regleras på något annat sätt än genom ett säkerhetsskyddsavtal, 7 kap. 11 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). Sådan annan reglering benämns *säkerhetsskyddsöverenskommelse*, avsnitt 2.7.1 Säkerhetspolisens vägledning Skyldigheter vid exponering av säkerhetskänslig verksamhet s. 12.

Bolagen har inte påstått att aktuella servrar innehåller uppgifter av högre säkerhetsskyddsklass än begränsat hemlig eller utgör säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse.

Om servrarna i fråga innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklassen begränsat hemlig eller rör säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet föreligger således ett sanktionsgrundande regulatoriskt krav på Bolagen att teckna en säkerhetsskyddsöverenskommelse när servrarna av bolagen placerats hos kommunen. Bolagen har idag ingen säkerhetsskyddsöverenskommelse med kommunen. Det är verksamhetsutövaren (Bolagen) som ska ställa detta krav på den andra aktören (kommunen). Bolagen har därmed orsakat en sårbarhet för Sveriges säkerhet. Sårbarheten föreligger alltjämt.

Länsstyrelsen i Skåne (tillsynsmyndigheten) får besluta om att ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare som åsidosatt sina skyldigheter enligt reglerna om säkerhetsskyddsavtal eller föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna, 7 kap. 1 § c säkerhetsskyddslagen.

För att utdöma sanktionsavgift är det inte ett krav att en faktisk skada har uppstått för verksamheten, det är lika allvarligt att det uppkommit en sårbarhet som kan få allvarliga konsekvenser som att det uppkommit en skada, (prop. 2020/21:194 s. 105 och 139 f.).

Enligt Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens metodstöd för sanktionsavgift enligt säkerhetsskyddslagen samt Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 24 april 2025 i mål SM 24-24 (Alingsås kommun) betraktas överträdelser enligt säkerhetsskyddslagen i många fall som perdurerande. Det innebär att en överträdelse inte endast sker vid den tidpunkt då den ursprungligen uppstår utan betraktas som pågående till dess att den har upphört.

Förutom att inte hantera den sårbarhet som Bolagen försatt sina skyddsvärden i, riskerar Bolagen att få betala en sanktionsavgift för sin bristande regelefterlevnad. Denna sanktionsavgift blir i allmänhet högre ju längre den konstaterade sårbarheten och den regulatoriska överträdelsen pågår – särskilt eftersom Bolagen är medvetna om sårbarheten.

It/ot-drift är samordnad inom kommunkoncernen

I november 2010 beslutade kommunstyrelsen att kommunkoncernens it skulle samordnas inom kommunen från och med den 1 januari 2011, (dnr 2010/300).

Kommunkoncernen har arbetat i enlighet med detta beslut sedan dess.

VME har i avtal reglerat kommunens uppdrag beträffande it-drift. Nu gällande it-driftsavtal mellan kommunen och VME är daterat den 3 mars 2020. Avtalet omfattar funktioner och tjänster som framgår av huvudbilagorna samt kompletterande bilagor. Av punkt 2 i bilaga 1 Tjänstekatalog till avtalet framgår bland annat att tjänsterna

omfattar systemdrift och systemservice. Av underbilaga 2.1 – Systemlista är ett antal OT-system uppräknade som prissätter kommunens uppgifter med avseende på de OT-system som VME genom avtalet uppdragit kommunen att hantera drift och service av. Om nya system tillkommit har det ålegat Bolagen att uppdatera avtalet med kommunen.

VME:s ot-drift ska således sedan många år tillbaka hanterats av kommunen i enlighet med uppdragsavtal. Kommunen bestrider således Bolagens påstående om att avtalet endast avser viss bas-IT. Skrivningen i avtalet som handlar om system av speciell vikt för Bolagen där det åligger beställaren att ta kontakt med utföraren för att utifrån en riskanalys hitta lösningar som förebygger och/eller minimerar de konsekvenser som sker vid driftstörningar visar att det är Bolagen som har till uppgift att ta ansvar för de krav som systemen har behov av. Om Bolagen upplevt passivitet hos kommunen så åligger det Bolagen att fortsätta uppmärksamma på dessa behov på ett tydligt sätt. Om det rör säkerhetskänslig verksamhet hade det varit rimligt att Bolagen också inkluderat kommunens säkerhetsskyddschef i det arbetet.

Bolagen har inte mandat att självständigt besluta om att återta den av kommunen beslutade samordningen av it/ot-driften. Om Bolagen ansett att it/ot-driften måste hanteras separat inom Bolagen på grund av säkerhetsskäl har det ålegat Bolagen att bereda en sådan fråga för beslut inom kommunen i enlighet med de processer som beslutats av kommunfullmäktige. Något sådant initiativ har inte kommit från Bolagen och beslut av kommunfullmäktige med den innebörden har inte fattats. Kommunfullmäktiges beslut den 5 december 2025 kan inte tolkas som att Bolagen fått något undantag från den koncerngemensamma samordningen.

Därför ska Bolagen även fortsättningsvis följa det övergripande beslutet om samordning av it/ot-drift som gäller inom kommunen sedan 1 januari 2011 och det uppdragsavtal som gäller mellan parterna.

Parternas tvist om servrarnas placering

Kommunen och Bolagen har olika uppfattningar om var Bolagens servrar ska vara placerade. För närvarande har de av Bolagen placerats i kommunens besittning. Kommunen anser sig ha i uppdrag att sköta drift och servrar med stöd i kommunens beslut om samordning och det avtal som tecknats mellan parterna. Bolagen vill, i strid mot kommunens beslut om samordning, återta servrarna. Kommunens inställning är att servrarna alltså ska hanteras hos kommunen i enlighet med gällande beslut och avtal. Bolagen har fortfarande medelbar tillgång till aktuella servrar och Bolagen är inte förhindrade att utöva rättslig kontroll av servrarna. Bolagen är också välkomna att inspektera säkerheten för servrarna. Däremot kommer kommunen tills vidare inte överlämna servrarna till Bolagen.

Bolagen har därvidlag uppgett att de anser sig tvingade att vidta rättsliga åtgärder – såsom det får förstås – med stöd av Kronofogdemyndigheten.

Kommunen anser att frågan om servernas fysiska placering i första hand bör lösas i god anda i de samverkansorgan som parterna kommit överens om. Om parterna i god anda inte lyckas lösa tvisten ska den slutligt avgöras av bolags- och kommunledning, såsom framgår av parternas avtal.

Om Bolagen vänder sig till Kronofogdemyndigheten kommer frågan inte få en snabb lösning eftersom Bolagen ändå kommer att få vända sig till tingsrätten för att ett avgörande i frågan och det kommer att dröja lång tid innan en lagakraftvunnen dom som kan verkställas finns.

Under den tid som parterna tvistar om var serverna fysisk ska vara placerade kommer den sårbarhet för Sveriges säkerhet som Bolagen orsakar vara pågående – om inte Bolagen omgående säkerställer säkerhetsskyddet för sina skyddsvärden genom en säkerhetsskyddsöverenskommelse. Sveriges säkerhet kan inte vänta på att en tvist mellan två parter ska lösas.

Det kan därtill ifrågasättas om Bolagen genom att ansöka om handräckning hos kronofogdemyndigheten mot kommunens samordnade it-drift agerar till nytta för kommunen, dess boende, besökare och verksamheter i enlighet med Västerviks kommuns policy för ägarstyrning.

Stämmoanvisningarna rör en förvaltningsåtgärd i Bolagen och är inte olaglig

VKF har inte agerat i strid mot kommunallag, aktiebolagslag eller Västerviks kommuns policy för ägarstyrning genom den stämmoanvisning som VKF lämnat till Bolagen.

VKF har agerat helt och hållet i kommunens och kommunfullmäktiges intresse och i enlighet med gällande lagar, policyer, ägardirektiv och bolagsordning genom att besluta om att genom en stämmoanvisning säkerställa en förvaltningsåtgärd i Bolagen som är nödvändig för att Bolagen omgående ska hantera en pågående sårbarhet för Sveriges säkerhet.

Bolagen påstår med stöd av 10 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) och 2, 11 och 29 §§ i Västerviks kommuns policy för ägarstyrning, (fastställd 2025-03-10, dnr 2024/76) att moderbolagets stämmoanvisning är olaglig.

10 kap. 3 § kommunallagen anger att om en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,

4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Samtliga ovan nämnda punkter har beslutats av kommunfullmäktige genom bolagsordning och beslut om styrelse och revisorer och allmänhetens insyn.

Den av kommunfullmäktige beslutade policyn för ägarstyrning har följts av moderbolaget vid utformningen av stämmoanvisningen. Moderbolaget har inte ändrat eller beslutat om andra ägardirektiv för bolagen än de som alltjämt är gällande.

Av avsnitt 2 Västerviks policy för ägarstyrning framgår bland annat att Kommunfullmäktiges mål med ägarstyrningen är dels att följa lagens krav samt säkerställa att kommunens syfte med ägande uppfylls. Ägarstyrning sker både formellt enligt lagkrav men framför allt genom en aktiv och närvarande dialog och ett konstruktivt arbetssätt mellan kommunstyrelsen, VKF och övriga bolag.

Enligt § 25 i Västerviks kommuns policy för ägarstyrning ska VKF främja kommunfullmäktiges ägarstyrning av bolagen med utgångspunkt i detta ägarpolicyn, i sitt ägardirektiv, dotterbolagens ägardirektiv, kommunfullmäktiges beslut samt beslut fattade av kommunstyrelsen på delegation av kommunfullmäktige. VKF ansvarar för samverkan och samordning på strategisk nivå bland kommunens bolag.

Av avsnitt 3 i VKF:s bolagsordning framgår bland annat att VKF har till föremål för sin verksamhet att förvalta aktierna i Västerviks kommuns bolag och svara för gemensam organisation och förvaltning av bolagen.

Av § 2 och 3 i VKF:s ägardirektiv framgår bland annat att VKF ska optimera och samordna verksamheterna i kommunens bolag samt utöva kommunens ägarroll i dotterbolagen genom att utveckla formerna för ägarstyrning, finansiell samordning, ägardialoger samt ägarstöd.

Av förarbetena till aktiebolagslagen framgår att bolagsstämman är det högsta beslutande organet inom aktiebolagen. Förvaltningen bör ankomma på styrelse och verkställande direktör och inte på bolagsstämman. Detta hindrar i och för sig inte att bolagsstämman har möjlighet att också i förvaltningsfrågor ge direktiv till bolagsledningen, (prop. 1975:103 s. 236).

Frågan om att ingå ett specifikt avtal med en eller flera specifika aktörer är typiskt sett en förvaltningsfråga i bolag. Eftersom frågan som beslutats i stämmoanvisningen är en förvaltningsfråga ankommer det på VKF att lämna anvisningar om detta i förhållande till Bolagen.

Stämmoanvisningen strider följaktligen inte mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.

Stämmoanvisningarna strider inte mot säkerhetsskyddslagen

Att ingå en säkerhetsskyddsöverenskommelse med kommunen och dess underleverantör är inte en olaglig åtgärd. Det är tvärt om en lagreglerad skyldighet i fall som detta, där kommunen sedan länge tydligt anvisat att samordning av it/ot-drift ska ske centralt inom kommunkoncernen.

Som tidigare nämnts pågår en sårbarhet för Sveriges säkerhet så länge säkerhetsskyddet inte reglerats i en säkerhetsskyddsöverenskommelse. Denna sårbarhet ansvarar Bolagen för och måste hanteras omgående av Bolagen.

Det är korrekt att det är Bolagen som ensamt kan avgöra och bedöma vilka säkerhetsskyddsåtgärder som krävs. Så har också skett genom Bolagens stämmoanvisning. Stämman är Bolagens högsta beslutande organ och Bolagen har att rätta sig efter stämmans beslut.

Stämmoanvisningen handlar således om att säkerställa att Bolagen följer säkerhetsskyddslagens krav och att Bolagen inte bryter mot lagen till dess frågan om servrarnas placering slutligt avgjorts. Stämmoanvisningarna tillvaratar därmed Sveriges och Bolagens intressen och är inte bolagsskadligt. Ingen tvingande lag överträds genom stämmobeslutet.

Bolagens agerande gynnar hotaktörer och riskerar höga sanktionsavgifter

Om Bolagen inte hanterar den sårbarhet som Bolagen orsakat gynnas de hotaktörer som Bolagen beskrivit i sin säkerhetsskyddsanalys. Bland annat genom att Bolagen inte har kontroll över säkerhetsskyddet för sina skyddsvärden och inte heller kan säkerställa att det uppfylls.

Utöver den skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå riskerar Bolagen att drabbas av tillsyn och beslut om sanktionsavgift för bristande efterlevnad av säkerhetsskyddsregelverket. Sanktionsavgiften blir högre ju längre överträdelsen pågår.

Bolagens uppgift om att en säkerhetsskyddsöverenskommelse i praktiken endast utgör en skrivbordsprodukt är anmärkningsvärd. Säkerhetsskyddsöverenskommelser är en viktig och nödvändig organisatorisk säkerhetsskyddsåtgärd som säkerställer att verksamhetsutövaren kan kontrollera att säkerhetsskyddet hos den andra aktören (kommunen och dess underleverantör) är uppfyllt. Bolagen synes vara av uppfattningen att det på något sätt skulle vara olagligt att teckna en säkerhetsskyddsöverenskommelse. Uppfattningen är felaktig, det är tvärtom en påbjuden säkerhetsskyddsåtgärd i situationer som denna.

Det kan således uppstå en skada för Sveriges säkerhet om sårbarheterna kan utnyttjas av en antagonistisk hotaktör. Det kan även uppstå en skada för Bolagen genom att tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift. Om dessa skador orsakas av Bolagens ledning kan det inte uteslutas att stämman väljer att inte bevilja ansvarsfrihet för Bolagsledningarna. Eventuell skada som Bolagen drabbas av kan komma att återkrävas av representanterna för Bolagens ledning om ansvarsfrihet inte beviljas.

Om kommunikation och samverkan

Det finns flera olika uppfattningar om den kommunikation som förevarit mellan parterna och det gynnar inte det fortsatta arbetet att detaljerat bemöta dessa påståenden. Det viktiga är istället vad parterna fokuserar på framåt. Sedan februari har Kommunen en ny it-chef och kommunen är villig att samarbeta konstruktivt för att så snabbt som möjligt få till stånd en nödvändig säkerhetsskyddsöverenskommelse med Bolagen.

Bolagen har redan idag avtal med externa aktörer som rimligtvis bör ha säkerhetsskyddsöverenskommelser med Bolagen. Bolagen har enligt egen uppgift skickat ett utkast till säkerhetsskyddsavtal till kommunen. Detta ska ha sin utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömning som Bolagen enligt lag är skyldiga att ha dokumenterad. I denna särskilda säkerhetsskyddsbedömning ska skyddsvärdets behov av säkerhetsskydd finnas dokumenterat. Att Bolagen inte skulle ha någon närmare kännedom om tänkt säkerhetsskyddsöverenskommelses innehåll och villkor förefaller därmed som osannolikt. I annat fall skulle det innebära att Bolagen inte följer säkerhetsskyddslagens krav i ytterligare avseenden.

Om kommunens it-organisation och it-säkerhet

Bolagen har kritiserat kommunens it-organisation och påstår att den inte når upp till Bolagens krav.

Den granskning av styrning och organisation inom IT som gjorts av EY i september 2025 omfattar inte säkerhetskänslig verksamhet. Slutsatserna i EY-rapporten kan således inte ligga till grund för antaganden om kommunens arbete med säkerhetskänsliga system. Bolagen påstår att kommunen misslyckats med att leverera en säker miljö för VME:s servrar och verksamhetsspecifika system. Det går inte att tala om ett misslyckande om man inte dessförinnan reglerat de krav som ska gälla för systemen i fråga. Bolagen uppger att de skickat ett utkast till säkerhetsskyddsavtal till kommunen i januari 2024. Uppenbarligen har Bolagen inte agerat ytterligare för att säkerhetsskyddsavtalet ska komma till stånd. Det ska tilläggas att det inte ska tecknas ett säkerhetsskyddsavtal mellan parterna, se avsnitt **Bolagen orsakar en sanktionsgrundande sårbarhet för Sveriges säkerhet** ovan.

Bolagen lyfter även två it-incidenter som inträffat. Ingen kan helt och hållet skydda sig mot att incidenter uppstår. Det är oklart om dessa incidenter drabbat Bolagen eller

annan verksamhet. Om dessa incidenter anmälts som NIS-incidenter såsom Bolagen uppger talar det snarare för att aktuella system inte omfattas av säkerhetsskydd eftersom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster inte gäller för verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen, 8 §. Motsvarande bestämmelse finns idag i 1 kap. 12 § tredje stycket cybersäkerhetslagen (2025:1506).

Om eventuell flytt av VA-huvudmannaskap

Det är glädjande att VME påbörjat de anvisade åtgärderna och kommunen har förståelse för att VME inte har fullständig rådighet i frågan om samråd med Länsstyrelsen i Skåne. Däremot råder Bolagen över helt och hållet över frågorna om upprättande av särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och ansökan om samråd. Dessa åtgärder ska VME kunna hantera inom den anvisade tiden, för dessa frågor finns inga yttre omständigheter att ta hänsyn till.

Det ska samtidigt förtydligas att frågan om servrarnas nuvarande och framtida placering inte är en fråga som är av betydelse eller inverkar på frågan om eventuell flytt av VA-huvudmannaskapet från VME till kommunen.

Stockholm dag som ovan

Ebba Ljungdal

Andreas Dahlqvist