

Promemoria

Ett statligt stöd för driftsäkra och robusta
posttjänster

Sammanfattning

I denna promemoria, som tagits fram inom Regeringskansliet, finns förslag som innebär att det införs en möjlighet för företag inom postområdet att söka stöd för åtgärder som syftar till att höja driftsäkerheten och robustheten för posttjänster. Förslaget innebär ändringar av förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftssäkra och robusta elektroniska kommunikationer	4
2	Ett statligt stöd för driftssäkra och robusta posttjänster	6
3	Ikraftträdande	9
4	Konsekvensanalys	9

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer

Regeringen föreskriver att rubriken till förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer samt 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förordning om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer

Föreslagen lydelse

Förordning om statligt stöd för driftsäkra och robusta *posttjänster* och elektroniska kommunikationer

1 §¹

Denna förordning innehåller bestämmelser om statligt stöd till företag för att genomföra vissa åtgärder för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer i syfte att skydda kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap.

Stöd får lämnas i mån av tillgång på medel.

Denna förordning innehåller bestämmelser om statligt stöd till företag för att genomföra vissa åtgärder för driftsäkra och robusta *posttjänster* och elektroniska kommunikationer i syfte att skydda *tjänsterna* och kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap.

3 §²

Stöd enligt denna förordning får lämnas till ett företag för att genomföra åtgärder för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer i enlighet med

Stöd enligt denna förordning får lämnas till ett företag för att genomföra åtgärder för driftsäkra och robusta *posttjänster* och elektroniska kommunikationer i enlighet med

1. kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,

2. kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, eller

3. kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om

¹ Senaste lydelse 2020:234.

² Senaste lydelse 2024:322.

Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2025.

2 Ett statligt stöd för driftsäkra och robusta posttjänster

Promemorians förslag: Det ska införas ett statligt stöd till åtgärder för att höja posttjänsters driftsäkerhet och robusthet.

Skälen för promemorians förslag

Bakgrund

Målet för postsektorn i Sverige är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen (2010:1045) (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86). Av Försvarsberedningens delrapport Kraftsamling – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34) framgår att den ökade digitaliseringen har inneburit att allt fler tar emot information via digital post, inte minst från myndigheter. Verksamheter som innefattar distribution av brev och paket fyller dock fortsatt en viktig funktion och kan komma att öka under tider av höjd beredskap och krig. Denna distribution är samtidigt sårbar för elavbrott, sabotage och störningar i väg- och järnvägsnäten. Vidare framgår att medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Distribution av brev, nyhetstidningar och paket fyller en viktig samhällsfunktion för att effektivt, både geografiskt brett och i tid, kunna sprida samhällsviktig information, budskap som kallelser till tjänstgöring och förnödenheter vid kriser, höjd beredskap och krig.

Regeringen gav den 3 november 2021 Post- och telestyrelsen (PTS), som ansvarar för tillsynen över postverksamheten i Sverige, i uppdrag att göra en konsekvensutredning av ett införande av en förordning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) för postsektorn. I sin redovisning av uppdraget konstaterade PTS att robustheten i de svenska posttjänsterna behöver öka och att detta lämpligen bör ske genom att de aktörer som bedriver postverksamhet ges en möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd för åtgärder som syftar till att öka robustheten i tjänsterna. Myndigheten förordade att detta lagtekniskt genomförs på så sätt att även stöd till postsektorn omfattas av förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer (stödförordningen) (Fi2023/00177).

Den svenska postmarknaden och nuvarande föutsättningar för robustethöjande åtgärder för posttjänster

Postmarknaden i Sverige delas traditionellt upp i två delar, brevmarknaden respektive paketmarknaden. Den som vill bedriva postverksamhet i Sverige behöver ansöka om tillstånd för detta (2 kap. 1 § postlagen). Enligt legaldefinitionen i 1 kap. 2 § postlagen är en posttjänst insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. En samhällsomfattande posttjänst är enligt samma lagrum en posttjänst som ska finnas i hela landet, som ska vara av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befördran kan avlämna sådana försändelser. Enligt PTS bedömning finns

det i dagsläget endast en operatör som kan erbjuda tjänster över hela landet på ett sätt som uppfyller samhällets samlade behov av posttjänster, inklusive befordran av brev, såväl under fredstida kriser som under höjd beredskap. Enligt PTS statistik för 2024 finns det dock sammanlagt tjugofem operatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet (postoperatörer) i Sverige.

Enligt postlagen och postförordningen (2010:1049) får PTS besluta om tillståndsvillkor med skyldighet för postoperatören att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. PTS har även möjlighet att meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer om Sverige är i krig eller krigsfara råder. Av 8 § 4 och 5 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår vidare att myndigheten genom upphandling får:

- tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster under höjd beredskap, och
- stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation och posttjänster i fred.

Det finns ett behov av att införa ett särskilt stöd till åtgärder som syftar till att höja robustheten för posttjänster i Sverige

År 2020 genomförde PTS en förstudie i syfte att kartlägga totalförsvarsaktörers behov av brev- och pakettjänster under höjd beredskap. Av förstudien framgår att det råder osäkerhet bland aktörerna avseende behovet av posttjänster under höjd beredskap. Myndigheten konstaterade att en grundlig behovsinventering hos varje enskild aktör behöver göras. Av dessa skäl är det inte heller möjligt för myndigheten att definiera och upphandla en fullständig tjänst som tillgodoser hela totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. Mot denna bakgrund bedömde PTS att det, fram tills att en behovsinventering är genomförd, enbart är möjligt att genomföra punktinsatser för att öka robustheten och driftsäkerheten hos enskilda företag inom postområdet och i de posttjänster som är av störst betydelse för samhällets krisberedskap och samhällets beredskap för höjd beredskap. Särskilt viktiga robusthetshöjande åtgärder för postsektorn är, enligt PTS, reservkraft till postterminaler och reservdrivmedel till postbilar.

Vidare är det endast ett fåtal möjliga anbudsgivare som erbjuder sådana posttjänster som enligt den nuvarande behovsbilden är relevanta ur ett totalförsvars- och krisberedskapsperspektiv. Ett öppet förfarande är därmed, enligt upphandlingslagstiftningen, sannolikt inte det lämpligaste alternativet eftersom tillräcklig konkurrens inte kan säkerställas. Upphandling bedöms därmed inte vara lämplig lösning för att stärka robustheten för posttjänsterna i landet. Det kan inte heller, enligt PTS, uteslutas att resultatet av en upphandling skulle strida mot EU:s statsstödsregler.

Genom att i stället införa en möjlighet för postoperatörer att söka ett statligt stöd för robusthetshöjande åtgärder för posttjänster ges postoperatörerna utrymme att själva bedöma vilka åtgärder som är bäst lämpade för ändamålet. En sådan möjlighet bör, i enlighet med PTS

rekommendation, införs i stödförordningen. Som PTS angett kan sådana åtgärder t.ex. vara investeringar i reservkraft enligt vad som beskrivs ovan.

Förenligheten med EU:s statsstödsregler

Införande av ett statligt stöd till postoperatörer för robusthetsåtgärder förutsätter att sådant stöd är förenligt med EU:s statsstödsregler. Utgångspunkten inom EU-rätten är att statligt stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion är förbjudet, eftersom sådant stöd kan snedvrída konkurrensen och påverka den fria handeln mellan medlemsstaterna. Statsstödsreglerna bygger i första hand på ett system med förhandsgranskning där medlemsstaterna anmäler planer på att vidta stödåtgärder för granskning till kommissionen. Det finns dock vissa undantag från förbudet att stödja företag utan att först inhämta kommissionens godkännande. Dessa undantag framgår av särskilda förordningar och beslut. Om ett stöd är hänförligt till något av undantagen anses det inte inverka på den inre marknaden och omfattas därmed inte av anmälningsförfarandet.

Stöd till robusta posttjänster behöver sålunda omfattas av något undantag för att vara tillåtet. Enligt 3 § stödförordningen, som nu föreslås ändras, får stöd lämnas till företag i enlighet med kommissionens beslut (2012/21/EU) om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), kommissionens förordning (EU) 2023/2831 om tillämpning av stöd av mindre betydelse (de minimis), eller kommissionens förordning (EU) 2023/2832 om stöd av mindre betydelse till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI de minimis). Posttjänster som lever upp till totalförsvarets behov är sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avses i SGEI- och SGEI-de minimis undantagen. Robust postförsörjning är en allmännyttig tjänst eftersom den syftar till att viktiga meddelanden, information, kallelser och försändelser når fram även i tider av kris, höjd beredskap och krig då alternativ meddelandeförmedling kan vara särskilt sårbar. Hittills har tillräckliga robustethöjande åtgärder inte vidtagits av marknaden och det kan inte antas att de marknadsmässiga övervägandena kommer att förändras. Totalförsvarets behov tillgodoses därför inte fullt ut utan offentligt stöd. Ett sådant stöd, som förenas med villkor om skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst, kan därför lämnas med stöd av SGEI eller SGEI de minimis beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Utbetalning av stöd enligt de minimis förutsätter inte att tjänsten är av allmänt ekonomiskt intresse, utan har i stället ett särskilt takbelopp som det sammanlagda stödet till ett företag inte får överstiga under en viss period. Det är därför möjligt att betala ut stöd för robustethöjande åtgärder för posttjänster även med stöd av de minimis. Under förutsättning att PTS bedömer att övriga förutsättningar enligt undantagsregelverken är uppfyllda kan stöd till robust postförsörjning därmed, i likhet med stöd till robusta elektroniska kommunikationer, lämnas enligt vart och ett av de undantagsregelverk som anges i 3 § stödförordningen. I detta sammanhang bör det framhållas att en ansökan som avser stöd enligt SGEI de minimis eller de minimis ska innehålla särskilda redogörelser bl.a. gällande det stöd som företaget tidigare ansökt om. Om en ansökan i stället avser stöd enligt SGEI ska den även innehålla en uppgift om nettokostnad (se 7 § stödförordningen).

Mot denna bakgrund framstår det därmed som lämpligt att låta stöd till åtgärder för driftsäkra och robusta posttjänster omfattas av stöd-förordningen på det sätt som nu föreslås. Därigenom säkerställs att PTS beslut om sådant stöd kommer att vara förenligt med EU:s statsstödsregelverk.

3 Ikraftträdande

Promemorians förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2025.

Skälen för promemorians förslag: Det är angeläget att åtgärder för att höja robustheten inom postsektorn kommer på plats. Ändringarna bör därmed träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 april 2025.

4 Konsekvensanalys

Promemorians bedömning: Förslaget har en robusthetshöjande effekt och kommer därmed att stärka resiliensen för posttjänsterna i Sverige. Förslaget kommer inte att medföra några ekonomiska konsekvenser eller betydande kostnader för det allmänna som inte ryms inom befintliga anslag. Stödet bedöms få begränsade konsekvenser för konkurrenssituationen inom postområdet men kan påverka möjligheten för företag att beviljas stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer.

Skälen för promemorians bedömning:

Distribution av postförsändelser fyller en viktig samhällsfunktion. Distributionen kan dock störas av omständigheter såsom störningar i el-, väg- och järnvägsnäten, sabotage eller brist på drivmedel. Om inget arbete genomförs för att proaktivt stärka distributionens resiliens kan den bli alltför sårbar för framtida störningar och därmed inte fungera fullt ut i tider av höjd beredskap eller krig. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att stärka upp robustheten och i förlängningen driftsäkerheten för posttjänsterna i Sverige. Som redogjorts för i avsnitt 2 genomförs detta lämpligast genom att det införs ett nytt ekonomiskt stöd som postoperatörer kan söka för att genomföra robusthetshöjande åtgärder. Andra alternativ för att uppnå samma ändamål, såsom upphandling, har inte bedömts lämpliga bl.a. med hänsyn till bristande konkurrens på marknaden.

Konsekvenser för företag

Stöd till robusthetsåtgärder kan sökas av större och mindre postoperatörer och förväntas ge vissa positiva effekter för de företag som beviljas stödet genom förstärkt motståndskraft mot oförutsedda avbrott i tjänsterna. För postoperatörer eller andra företag med närliggande verksamhet kan de föreslagna ändringarna medföra att skillnaderna i sådan motståndskraft ökar något i förhållande till stödberättigade operatörer. I denna promemoria bedöms dels att stödet i första hand innebär positiva effekter för det allmänna i form av ökad robusthet i posttjänstverksamhet till förmån för totalförsvaret, dels att stödet som utgångspunkt har en försumbar påverkan på konkurrensen. Sammantaget bedöms därför påverkan på företagen vara mycket begränsad.

En möjlighet för företag att söka stöd inom postområdet kan dock komma att påverka möjligheten för företag att beviljas stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer eftersom medel fördelas i konkurrens. Med anledning av det angelägna behovet av att öka robustheten inom posttjänster anses detta befogat.

Effekter för konkurrensen på postmarknaden

En stödordning som komplement till upphandling kan eventuellt påverka konkurrensen på postmarknaden.

Ett statligt stöd som betalas ut i enlighet med de undantag som redogörs för i avsnitt 2 får dock anses ha en sådan effekt på konkurrensen mellan företag på postmarknaden att denna bedöms vara försumbar.

Behovet av informationsinsatser

Ett visst informationsbehov kommer att finnas gentemot berörda företag vad gäller vilka åtgärder som kan vara aktuella för stöd. Detta kan bäst tillgodoses genom riktade informationsinsatser från PTS.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Det är rimligt att anta att införandet av ett nytt stöd kan komma att leda till en ökad arbetsbelastning för PTS, som för närvarande är den myndighet som administrerar stöd enligt stödförordningen. Ett ökat antal ansökningar kan även öka antalet avslagsbeslut. Detta kan påverka antalet mål som kommer in till förvaltningsdomstolarna. Antalet företag som är aktuella för det stöd som nu föreslås är emellertid så litet att den ökade arbetsbelastningen för myndigheten och domstolarna får anses vara begränsad. Den bedöms därmed rymmas inom befintliga anslagsramar.

Offentligfinansiella effekter

Förslagen har inga offentligfinansiella effekter.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för miljön, människors hälsa eller jämställdheten.

Konsekvensutvärdering

Utvärdering av konsekvenserna av förordningsändringen genomförs lämpligen av den myndighet som ansvarar för tillämpningen av stödförordningen, i dagsläget PTS. Konsekvensutvärderingen bör ske efter tre år.