

Registrator, Näringsdepartementet
Att: Ingolf Berg

Hemställan om en förordning om ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för genomförande av robusthetsåtgärder

Post- och telestyrelsen (PTS) **hemställer** om att regeringen ska besluta en förordning enligt vilken PTS kan utge ersättning till företag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, så som begreppet förstås inom EU-rätten, för genomförandet av robusthetsåtgärder inom sektorn elektronisk kommunikation.

1 Bakgrund och utgångspunkter

1.1 Gällande rätt

PTS har till uppgift att arbeta för säkrare elektroniska kommunikationer i fred, kris och under höjd beredskap. Operatörer och andra företag bygger in grundläggande nätsäkerhet i sina system utifrån kommersiella grunder, eller utifrån krav i bland annat lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och PTS föreskrifter om krav på driftssäkerhet (PTSFS 2015:2, nedan driftsäkerhetsföreskrifterna).

Enligt 4 § 16 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen har PTS i uppgift att ”*verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar, inbegripet att upphandla förstärkningsåtgärder, samt verka för ökad krishanteringsförmåga*”.

Anslag 2:5 (sakanslaget för att finansiera robusthetsåtgärder) får enligt PTS regleringsbrev¹ användas för ”*åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid samt åtgärder för höjd beredskap. Anslagsposten får även användas till upphandling av och ersättning för tjänster, utrustning, m.m. för*

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Post- och telestyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer

att skydda sambället mot allvarliga bot och påfrestningar på elektroniska kommunikationer i fredstid samt åtgärder för höjd beredskap.”

1.2 Robusthetsåtgärder

Robusthetsåtgärderna syftar till att stärka sektorn för elektronisk kommunikation eller tillgången till elektronisk kommunikation, så att allvarliga händelser kan undvikas, eller konsekvenserna av dessa kan hanteras bättre. Syftet med robusthetsåtgärderna är att tillförsäkra en högre nivå av säkerhet än den nivå som föreskrivs i LEK och driftssäkerhetsföreskrifterna. Bedömningarna av om en robusthetsåtgärd är motiverad grundar sig på hur stor samhällsnytta den bidrar med.

Med robusthet avses förmåga att motstå, och återhämta sig ifrån, inre och yttre störningar. De påfrestningar man vill kunna hantera i fredstid kan vara exempelvis naturkatastrofer, sabotage eller terrorism. Robustheten ska i fredstid primärt motverka omfattande och långvariga avbrott i de elektroniska kommunikationerna. Under höjd beredskap tillkommer krav på skydd från militära attacker. Mellan dessa stadier finns en gråzon, då attacker i fredstid kan ha militära syften. Åtgärder som syftar till att stärka de elektroniska kommunikationernas robusthet mot fredstida påfrestningar bidrar också oftast till skydd mot påfrestningar i höjd beredskap.

Sammanfattningsvis syftar robusthetsåtgärderna till att skapa ett skydd som inte kan motiveras av kommersiella intressen och där risken är stor att nödvändiga investeringar inte genomförs om ansvaret för att uppnå den behövliga skyddsnivån ligger hos operatörerna. Med anledning av detta är PTS av uppfattningen att de medel PTS tilldelar i dessa avseenden avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1.3 Behovet av robusthetsåtgärder

Innan ett beslut om finansiering av en robusthetsåtgärd kan fattas måste man identifiera ett behov av robusthet som inte tillgodoses av marknaden. Detta behov kan i vissa fall identifieras av PTS, men ofta initieras processen efter initiativ från en aktör inom sektorn. Behoven kan exempelvis framkomma i de säkerhetsanalyser, riskanalyser och konsekvensanalyser företagen enligt olika regelverk ska upprätta, eller i de risk- och sårbarhetsanalyser PTS upprättar för sektorn.

I de fall PTS åtgärder riktar sig till företag rör det sig om företag med en verksamhet som är av vikt för sektorn för elektronisk kommunikation, eller mot företag som är samhällsviktiga och har ett särskilt behov av elektronisk kommunikation.

1.4 Exempel på åtgärder

Robusthetsåtgärder är en bred grupp åtgärder av skiftande karaktär. Det åtgärderna har gemensamt är att de ska syfta till att öka robustheten vad gäller elektroniska kommunikationer. Nedan följer en lista över åtgärder som historiskt har genomförts av PTS. Av listan framgår det också hur åtgärderna

typiskt sett har finansierats. Med ekonomisk verksamhet avses den definition som finns i statsstödsregleringen. Betydelsen kan sägas motsvara "företag".

Åtgärder som inte innebär att ekonomisk verksamhet får stöd eller som generellt kan upphandlas:

- Medverka i uppföljningsstudier av större störningar
- Utveckla nationell samverkan mellan vissa aktörer
- Internationellt samarbete
- Utveckla möjligheter till prioritering av trafik för samhällsviktig verksamhet genom inköp av konsulttjänster
- Verka för att samhällsviktig verksamhet ska kunna prioriteras i ett återställningsarbete efter svåra påfrestningar genom inköp av konsulttjänster

Åtgärder av detta slag genomförs ofta internt på PTS eller internt inom staten. I de fall pengar ges till ekonomisk verksamhet sker detta ofta genom upphandling av konsulter.

Åtgärder som innebär stöd av mindre art till ekonomisk verksamhet:

- Tillhandahållande av information och vägledning
- Genomföra tester och övningar
- Öka kunskapen om informationssäkerhet
- Verka för robust elförsörjning och ökad samverkan mellan sektorerna för el och elektroniska kommunikationer
- Förbättra förmågan till krisledning inom sektorn för elektroniska kommunikationer

Kostnaderna för åtgärder av denna art är inte alltid liten men det stöd som riktar sig till ett visst företag är ofta det. En övning kan exempelvis vara en totalt sett kostsam verksamhet men det stöd som går till respektive företag täcker bara kostnaderna för några få nyckelpersoners deltagande.

Åtgärder som innebär stöd av större art till ekonomisk verksamhet:

- Ökad redundans och flexibilitet i nätverk
- Skapa förutsättningar för att kunna samutnyttja nät vid extraordinära situationer
- Förbättra fysiskt, elektromagnetiskt och logiskt skydd
- Minska beroende av utländska källor för spårbar tid och frekvens
- Skapa förutsättningar för att kunna möta totalförsvarets behov under höjd beredskap
- Utveckla möjligheter till prioritering av trafik för samhällsviktig verksamhet genom åtgärd hos operatör
- Verka för att samhällsviktig verksamhet ska kunna prioriteras i ett återställningsarbete efter svåra påfrestningar genom åtgärd hos operatör

Dessa åtgärder är ofta ekonomiskt omfattande och dessutom ofta inte möjliga att upphandla eftersom den tillgång eller det nät man vill skydda är en specifik del av ett kommersiellt nät, över vilken endast en operatör har rådighet.

2 Vilka möjligheter har PTS idag att ge stöd till ekonomisk verksamhet för robusthetsåtgärder?

Det finns två spår för användning av robusthetsmedlen gentemot ekonomiska verksamheter. Det ena spåret är upphandling och det andra är finansiering genom bidrag. Dessa spår kommer att redogöras för närmare nedan. Medlen kan också användas på sätt som inte inbegriper ekonomisk verksamhet, t.ex. genom användning i projekt som bedrivs inom PTS eller projekt mellan myndigheter. Gemensamt för samtliga vägar är att det inledningsvis fattas ett förvaltningsbeslut om att genomföra åtgärden.

Utöver detta har PTS, enligt 1 kap. 9 § LEK, möjlighet att, under vissa förutsättningar förplikta den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster av särskild betydelse från allmän synpunkt att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap. Däremot saknar PTS möjlighet att förplikta ett företag att genomföra en robusthetsåtgärd motiverad av fredstida hot.

2.1 Upphandling är ett alternativ

Av regleringsbrevet framgår att PTS får använda upphandling som metod när anslag 2:5 ap. 1 delas ut. Denna tilldelningsform används när det är möjligt, d.v.s. när en åtgärd kan utföras av flera olika aktörer och det har ingen betydelse för effekten vem som tillhandahåller åtgärden. PTS kan dock konstatera att upphandlingsregelverket inte alltid går att tillämpa när en robusthetsåtgärd ska utföras. Anledningen till detta är att upphandlingsregelverket inte alltid går att kombinera med syftet att få så stor effekt som möjligt med robusthetsåtgärderna. För att kunna få en stor effekt av åtgärden krävs i många fall att man vänder sig till en viss, specifik aktör. Den robusthetshöjande åtgärden kan då endast genomföras genom att utge ett bidrag till den aktuella aktören.

2.2 Finansiering genom bidrag kan utgöra otillåtet statsstöd

I de situationer där upphandling inte är möjligt utför PTS således åtgärden genom att bidrag lämnas till en specifik aktör som har rådighet över den anläggning som omfattas av åtgärden. Ett bidrag får dock inte lämnas om det kan bedömas utgöra otillåtet statsstöd. Inför tilldelning av medel för robusthetsåtgärder måste PTS därför alltid utreda om bidraget kan utgöra otillåtet statsstöd. Regelverket rörande statsstöd är komplext och en utredning måste genomföras för varje enskild åtgärd som består av finansiering genom bidrag. PTS anser att en förordning för utdelning av robusthetsmedel skulle ge bättre förutsägbarhet kring förutsättningarna för när stöd kan ges och bidra till en tydligare och effektivare hantering av stödmedel för ökad robusthet inom sektorn elektronisk kommunikation.

3. Närmare om PTS hemställan om förordning för utdelning av robusthetsmedel

3.1 Vilka bör kunna få stöd enligt kommande förordning?

Som redogjorts för ovan under 1.1 får robusthetsmedlen enligt regleringsbrevet användas för åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid samt åtgärder för höjd beredskap. Medlen får även användas till upphandling av och ersättning för sådana åtgärder.

Alla aktörer som har en verksamhet som är av vikt för sektorn för elektroniska kommunikationer eller som är av vikt för samhället och har ett särskilt behov av elektronisk kommunikation, kan få stöd genom robusthetsmedlen.

3.2 PTS behov av förordningen och dess innehåll

Det primära behovet PTS har av en förordning är att få ett tydligt regelverk som effektiviserar myndighetens hantering av stöd i enlighet med EU:s bestämmelser om statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta i enlighet med 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. Det finns också ett generellt behov av att bland annat förtydliga förutsättningarna för stöd genom robusthetsmedlen, krav på underlag och redovisning samt återbetalning och återkrav. Detta skulle skapa en stabilitet och trygghet för de aktörer som kan bli aktuella för stöd. En förordning bör även innehålla bemyndigande för PTS att meddela verkställighetsföreskrifter vad gäller exempelvis formerna för ansökan.

4. Effekter av förslaget

4.1 Inledning

Hemställan avser regler för utbetalning av ersättning som företagen söker på frivillig basis. Förslaget berör i första hand vissa företag och PTS, och i andra hand samhället i stort. Nedan kommer de uppskattade konsekvenserna för dessa grupper att beskrivas översiktligt.

4.2 Företagen

I princip kan alla företag ta del av robusthetsmedlen så länge åtgärden har en koppling till elektroniska kommunikationer. Historiskt har medlen gått till företag som är anmälda under 2 kap. 1 § LEK, och det är troligt att det även framöver är denna grupp som kommer att få del av medlen. Med tanke på teknikutvecklingen blir dock elektronisk kommunikation ett allt bredare begrepp, och det är svårt att förutse var åtgärderna kan komma att göra mest nytta i framtiden. Det är de största företagen som fått ta del av större delen av robusthetsmedlen, eftersom deras infrastruktur är av större vikt för samhället än de mindre aktörernas. Det bör dock noteras att de aktörer som är anmälda enligt 2 kap. 1 § LEK också bidrar till att finansiera förstärkningsåtgärder inom sektorn för elektroniska kommunikationer genom betalning av den s.k. beredskapsavgiften.

För de företag som redan idag söker robusthetsmedel torde förändringarna bli relativt små. Den största effekten som kan tänkas uppkomma för företagen är att PTS handläggningstider kan komma att bli kortare. För företag som hittills inte har ansökt om robusthetsmedel kommer förordningen medföra ökad tydlighet. Ökad tydlighet ger bättre förutsättningar för de ansökande företagen. Själva ansökningen torde vara slutet på en lång process där företaget gemensamt med PTS har diskuterat olika behov och lösningar. Hur lång tid denna process tar beror till stor del på hur komplicerad den aktuella åtgärden är. Det är dock alltid ett frivilligt val för företagen om de vill ansöka om stöd.

4.3 PTS

För PTS del beräknas handläggningstiderna för en stor del av robusthetsåtgärderna att förkortas. Detta eftersom det skulle finnas ett tydligare regelverk att förhålla sig till vid utdelning av medel.

4.4 Samhället

Om förutsättningarna för när stöd kan ges tydliggörs och handläggningstiderna förkortas ökar förutsättningarna att kunna genomföra robusthetsåtgärder snabbare. Samhällets robusthet kommer därmed stärkas.

5 Sammanfattning

Mot bakgrund av det anförda hemställer PTS om att regeringen beslutar om en förordning enligt vilken PTS kan utge ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för genomförandet av robusthetsåtgärder inom sektorn för elektroniska kommunikationer.