

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Post- och telestyrelsen

Yttrande över förslag till nya föreskrifter om användning av nummer ur den svenska telefonnummerplanen samt krav på nummerpresentation

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget baseras på att huvudprincipen för telefonnummerplanen är att svenska telefonnummer endast får användas inom Sverige. Svenska nummer får dock användas för att ringa samtal utanför Sverige i vissa fall. Genom undantaget från huvudregeln kan personer med ett svenskt mobilabonnemang även fortsättningsvis använda sitt vanliga abonnemang vid resa utanför Sverige (roaming) och ringa samtal till Sverige. Även vissa andra tjänster som använder sig av roaming kommer att kunna användas utanför Sverige. Om en kontroll av ett telefonnummer visar att det nummer som presenteras som uppringande nummer inte uppfyller kraven ska samtalet antingen inte kopplas fram till mottagaren eller kopplas fram först efter att det anropande numret dolts för mottagaren.

Tillhandahållare som först tar emot ett samtal från utlandet till Sverige som ska göra kontrollen. Ett telefonsamtal med ett svenskt anropande nummer avsett för fast telefoni ska spärras. Samtal där det anropande numret är ett svenskt nummer för mobiltelefoni ska kontrolleras.

Vidarekopplade samtal ska kopplas fram först efter att det presenterade numret har dolts för mottagaren. Enligt de föreslagna föreskrifterna ska samtal från nummer med förhöjd samtalstaxa inte visa det anropande numret för den anropade abonnenten. Syftet med denna bestämmelse är att undvika bedrägerier där metoden är att bedragaren ringer ett samtal utan att mottagaren hinner svara, för att lura mottagaren att ringa tillbaka till ett nummer med förhöjd samtalstaxa.

De föreslagna föreskrifterna syftar till att förtydliga för aktörer på marknaden hur telefonnummer ur den svenska telefonnummerplanen ska användas samt tydliggöra vissa krav på nummerpresentation. I konsekvensutredningen beskrivs förslaget till föreskrifter om

användning av telefonnummer ur den svenska telefonnummerplanen samt krav på nummerpresentation (d.v.s. talkommunikationstjänst som medger identifiering av det anropande eller uppkopplade telefonnumret).

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 november 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Bedrägeri är ett brott som över tid ökat i omfattning. Enligt Polismyndigheten anmäldes cirka 235 000 bedrägeribrott under 2023, vilket kan jämföras med ungefär 50 000 under år 2000. Polismyndigheten konstaterar att det finns en koppling mellan bedrägeribrotten och det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige och har i en analys konstaterat att brottsvinsterna för olika former av telefonbedrägerier var 619 miljoner kronor år 2022. När det gäller bedrägerier beskrivs telefonbedrägerier som det allvarligaste problemet. Det är inte ovanligt att dessa telefonbedrägerier genomförs med hjälp av så kallad spoofing.

Begreppet spoofing används ibland i vid betydelse som benämning på olika slags bedrägerier som sker via telefon och även andra elektroniska kommunikationer. I konsekvensutredningen begränsas innebörden av begreppet spoofing till telefonsamtal, där den anropande abonnenten manipulerar det telefonnummer som visas för den anropade abonnenten. På så sätt kan den anropande abonnenten vilseleda den anropade abonnenten, och få det att se ut som att samtalet kommer från någon annan än det faktiskt gör. Vid spoofing med svenska telefonnummer är det vanligt att dessa samtal har genererats utanför Sverige och därmed kommer in till Sverige via ett internationellt samtrafikgränssnitt.

Post- och telestyrelsen (PTS) är sektorsmyndighet för området elektronisk kommunikation i Sverige och arbetar för att det ska finnas en fungerande marknad för elektronisk kommunikation i landet. PTS har under hösten 2023 publicerat en vägledning med rekommenderade åtgärder som aktörer på den svenska marknaden kan vidta för att minska förekomsten av spoofing. Vägledningen är dock inte bindande.

PTS föreslår därför bindande föreskrifter med syftet att minska riskerna för samtal där det anropande telefonnumret har manipulerats, så kallad spoofing, och därmed minska antalet bedrägerier i samhället.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

PTS har gjort bedömningen att om föreskrifter inte tas fram, finns risk för att inte alla tillhandahållare som tar emot trafik från utlandet blockerar trafik på det sätt som föreslås i vägledningen. Det skulle i sin tur innebära en risk för fortsatt manipulation av telefonnummer och att bedrägerierna kan fortsätta eller till och med öka till nya nivåer. Det skulle bland annat kunna leda till att fler privatpersoner, organisationer och företag kan drabbas av exempelvis ekonomiska förluster och att brottsvinsterna ökar.

Regelrådet noterar att förslagsställaren presenterar effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Däremot finns inte någon beskrivning av alternativa lösningar, vilket hade varit önskvärt. Regelrådet har förståelse för att föreskrifterna grundas i den tekniska lösning som

är mest effektiv för att förhindra bedrägerierna, men hade likväl gärna sett ett resonemang om andra tekniska lösningar skulle kunna ha varit aktuella och om vilka effekter dessa skulle kunna ha givit.

Regelrådet finner att förslagsställaren har presenterat olika tekniska lösningar, som är valbara för företagen. Förslagsställaren har också beskrivit en lösning av effekterna om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Föreskrifterna har sin grund i bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation vilken i sin tur genomför Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, samt i vissa delar Europaparlamentets och rådets direktiv om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

Mot bakgrund av ovanstående gör förslagsställaren bedömningen att förslaget till nya föreskrifter överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Regelrådet noterar också att tekniska regler ska rapporteras till EU-kommissionen via Kommerskollegium, vilket förslagsställaren kommer att göra enligt konsekvensutredningen.

Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning att förslaget överensstämmer med skyldigheterna till följd av Sveriges anslutning till EU.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I samband med arbetet med den vägledning om spoofing, som nämnts ovan, har PTS vid flera tillfällen informerat samtliga berörda aktörer om det pågående föreskriftsarbetet. Vägledningen remitterades också till marknaden. PTS har vidare informerat om det pågående arbetet och planen framåt med föreskriftsarbete på PTS Nummerforum, som hålls två gånger per år. PTS kommer vidare att informera om de nya föreskrifterna på myndighetens webbplats, inför ikraftträdandet. Slutligen kan PTS komma att genomföra särskilda informationsinsatser till berörda företag och branschorganisationer.

Regelrådet noterar att förslagsställaren har redogjort för val av tidpunkt för förslagets ikraftträdande.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Aktörerna som berörs av föreskrifterna består enligt förslagsställaren av alltifrån stora multinationella tillhandahållare med stort tjänsteutbud till mindre aktörer som erbjuder en begränsad mängd tjänster inom ett begränsat geografiskt område.

För mobiltelefoni finns 70 företag varav 8 definieras som stora företag, 2 definieras som medelstora företag, 20 definieras som små företag och 40 som mikroföretag. Gällande fast telefoni finns 107 företag. Av dessa definieras 8 som stora, 6 definieras som medelstora, 24 definieras som små företag och 69 som mikroföretag.

Regelrådet noterar även att förslagsställaren i remissen har inkluderat en beskrivning av hur företagsstorlek definieras för stora, medelstora, små och mikroföretag. En beskrivning finns också bifogad av marknadsandelar som företag av olika storlekar innehar.

Regelrådet finner att förslagsställarens beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren uppger att administrativa kostnader inte har kunnat särskiljas från övriga utvecklingskostnader. Tre större aktörer har skattat utvecklingskostnader och i dessa skattningar uppger förslagsställaren att även administrativa kostnader är inkluderade. Dessa presenteras i en tabell i avsnitt 6.6, sidan 20, i remissen.

Regelrådet finner att de kostnader av utveckling som presenteras är betydande. För att kunna erhålla förståelse för hur förslaget i praktiken påverkar företagen hade Regelrådet funnit det önskvärt att administrativa kostnader skulle ha särredovisats. Regelrådet noterar att de aktörer som skattat sina utvecklingskostnader har olika uppfattningar storleken på kostnaderna. Regelrådet anser att det faktum att de administrativa kostnaderna inte särredovisats gör att det inte är möjligt att utläsa dem av remissens beskrivning, men har förståelse för att digitala lösningar ibland gör att administrativa kostnader kan vara svåra att bryta ut från sammanhanget.

Regelrådet finner trots allt att beskrivningen av de administrativa kostnaderna är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I tabellen i avsnitt 6.6 beskrivs skattningar av tre aktörer gällande utvecklingskostnader. Kostnaderna skattas i ett högt och ett lågt och ett medel-kostnadsscenario baserat på de uppgifter som lämnats. Det höga kostnadsscenarioet ligger i linje med en något större aktör som har något fler samtal från utlandet och det lägre intervallet är i linje med en något mindre aktör som har något färre samtal med fastnät nummer från utlandet att identifiera.

Förslagsställaren uppger att vissa aktörer inte har några tillkommande åtgärdskostnader för de nya kraven. Andra aktörer möter dock vissa kostnader.

Regelrådet ser att förslagsställaren genom frågor till representativa företag som agerar på marknaden har ringat in vilka kostnader som väntas av förslaget. Av företagens svar kan noteras att de varierar mycket gällande vilka kostnader som kan uppstå. Dels varierar valet

av möjlig teknik för att uppfylla lagkraven. Dels varierar olika företags bedömning av vilka kostnader detta kommer att leda till. Eftersom förslagsställaren har försökt ringa in kostnaderna genom att ställa frågor till branschen och därmed har pekat på ett sannolikt spann för vilka kostnader kommer att uppstå anser Regelrådet att förslagsställaren har försökt uppskatta kostnaderna.

Gällande verksamhetspåverkan anser Regelrådet att förslagsställaren har angivit möjliga förändringar av affärsmodeller för att hantera möjliga kostnadsökningar till följd av exempelvis introduktion av proxyservrar och hur priset för dessa tjänster skulle kunna hanteras av de företag som behöver denna tjänst. Förslagsställaren noterar också möjligheten att köp och försäljning av tjänster kopplade till de nya tekniska lösningar som kan uppstå till följd av förslaget är möjliga inom branschen. Genom handel med tjänsterna noterar Regelrådet att mindre aktörer skulle kunna undvika engångskostnader för etablering av vissa kostsamma nya tekniska lösningar så som proxyservrar och i stället köpa tjänsten av större aktörer i branschen. Förslagsställaren har också pekat ut möjliga tekniker som skulle kunna väljas av företagen för att uppnå de krav som regelgivaren har genom det nya förslaget. Därmed kan företagen i viss mån styra vilka kostnader som uppkommer till följd av förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av företagens andra kostnader och verksamhetspåverkan är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen uppges att höga åtgärds-kostnader kan i princip alltid utgöra inträdeshinder för potentiella nykomlingar på marknaden och kan även innebära försämrade förmåga att konkurrera eller utträde från marknaden. PTS föreskriver i förslaget inte någon speciell teknisk lösning, men en proxy-lösning skulle vara förenligt med föreskrifternas krav och har förespråkats av nätägarna. Den högsta uppskattade summan som angivits kopplat till spärr av mobilnummer, i svaren på frågorna för proxy-lösningen var 10 MSEK i investeringskostnad (övre gräns) plus löpande drift- och underhållskostnader. Övriga operatörer angav lägre kostnader. Utöver detta tillkommer de beskrivna kostnaderna för spärr av fastnät-nummer och vidarekopplade samtal som ska döljas, som vissa operatörer redan möter.

Förslagsställaren har ställt frågor om förslaget till stora nätägande operatörer och det har inte framkommit en risk för att någon av dessa skulle lämna marknaden på grund av åtgärds-kostnader relaterat till dessa föreskrifter. De bör inte heller få nämnvärt sämre konkurrensförmåga på grund av åtgärds-kostnader anser förslagsställaren. För de mindre operatörerna (främst mikroföretag och små företag) utan eget nät finns dock risk att kostnader som uppkommer med anledning av de föreslagna kraven kopplade till samtal från utlandet blir så betungande att det antingen påverkar deras förmåga att konkurrera eller i värsta fall leder till utträde från marknaden anger förslagsställaren. Det kan även leda till minskat inträde på marknaden för mobila tjänster. Det skulle kunna minska antalet tillhandahållare på delmarknaden mobila samtal och tjänster med potentiellt sämre konkurrens i delsegmentet. Även när det gäller fasta nummertjänster kan kostnaderna för åtgärder bli betungande för mikroföretag, med sämre konkurrensförmåga till följd. PTS bedömer dock att den risken är mindre, eftersom kostnaderna för åtgärder är lägre för fasta nummertjänster än för de mobila. PTS föreslagna föreskrifter föreskriver inte någon specifik teknisk lösning för kontroll av om ett anropande nummer roamar utomlands. Det är därför svårt att i dagsläget i detalj bedöma vilka kostnader som tillhandahållare i slutändan möter. I det fall investering i exempelvis en proxy-lösning sköts av nätägande operatörer och de

mindre operatörerna betalar avgift i proportion till sin trafikmängd bör det dock kunna resultera i acceptabla prisnivåer för samtliga. God konkurrens bör då bibehållas där även mindre företag kan möta åtgärdskostnaden. Noteras bör att ingen av de mindre tillhandahållarna har svarat på PTS frågor, varför informationen från dessa operatörer är bristfällig. Det är dock av vikt att investerings- och utvecklingskostnaden för exempelvis proxylösningen (om marknaden väljer den) fördelas på ett rättvist och rimligt vis mellan de nätägande operatörerna och övriga. Prissättningen av kontroll av samtal får inte bli ett medel för marknadsdiktator som medför att större aktörer tränger ut mindre från marknaden. Det skulle särskilt kunna gälla där någon aktör konkurrerar genom låga priser på delsegment av utlandssamtal. PTS gällande bemyndigande ger inte utrymme att föreslå någon specifik finansieringsmodell eller prissättningsmodell för en gemensam lösning/proxylösning.

Tydliga regler mellan tillhandahållarna med avseende på ansvar samt kostnader har också lyfts av en operatör som viktigt för att hålla balansen mellan de konkurrerande operatörerna. Operatörerna påtalar vikten av just detta och menar att föreskrifterna tydligt behöver ange att alla tillhandahållare som mottar samtal via det internationella gränssnittet är ansvariga att vidta de föreskrivna åtgärderna. Vidare framför de att det är viktigt att det finns en tydlig struktur för hur kostnaderna för åtgärderna ska fördelas. Operatörerna anser att alla tillhandahållare som omfattas av föreskrifterna bör vara skyldiga att göra den tekniska kontrollen, eller möjligen bekosta en sådan tjänst via annan aktör, det vill säga att de alltid måste stå för åtminstone anslutnings- och uppslagskostnader mot proxyservern. PTS instämmer i vikten av att sektorn samarbetar för att nå en lösning som är så kostnadseffektiv och ändamålsenlig som möjligt för samtliga tillhandahållare, och som samtidigt uppfyller kraven i de planerade föreskrifterna. Lösningen bör kunna utformas så att samtliga tillhandahållare kommer att vilja ansluta sig till den lösningen. PTS kommer oavsett val av teknisk lösning bedriva tillsyn med syfte att kraven i föreskrifterna uppfylls.

Regelrådet finner att förslagsställaren fört ett utförligt resonemang om konkurrensfrågorna gällande företag av olika storlek. Förslagsställaren har också beskrivit skillnaden mellan rollerna som regelgivare och företag har. Att företagets roll är att utforma sin verksamhet för att på mest effektiva sätt uppnå regelgivarens kravställningar i en företagsekonomisk kontext medan regelgivaren överlåter verksamhetslösningarna åt företagen och endast anger regler för vad regelgivaren förväntar sig som resultat. Regelrådet noterar att förslagsställaren uppger att förslaget kan komma att påverka vissa företags konkurrensförmåga och i förlängningen även deras möjligheter att bli kvar på marknaden.

Regelrådet noterar också att vissa större nätbolag på sikt skulle kunna leverera tjänster av proxytyp till mindre aktörer. Detta kan vara positivt för att undvika engångskostnader för de mindre företagen, men leder på sikt till en konkurrensfördel för större aktörer då dessa får säkra löpande intäkter från de mindre aktörerna och blir ägare av infrastruktur som är intäktsbringande.

Regelrådet finner trots allt att beskrivningen av konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan.

En utelämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är i detta ärende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att för att förslaget ska ha avsedd effekt måste alla företag underkastas samma krav. Under förutsättning att kostnaden för kontrollen av inkommande samtal från svenska mobilnummer baseras på mängden samtal bör dock små företag, proportionellt sett, inte drabbas hårdare än större företag uppger förslagsställaren. Detta eftersom små företag enligt förslagsställaren torde ta in en mindre mängd samtal via internationellt samtrafikgränssnitt, och därmed inte behöver göra lika många förfrågningar till en eventuell proxyserver eller andra aktörer.

Som Regelrådet läser konsekvensutredningen bedömer inte förslagsställaren att behov finns att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Detta då de små företagen inte påverkas i högre grad än de större. Förslagsställaren skriver i konsekvensutredningen att under förutsättning att kostnaderna blir proportionerliga till antalet samtal bör inte små företag påverkas negativt i högre utsträckning.

Eftersom Regelrådet ändå läser av konsekvensutredningen att det mest sannolika scenariot är att små företag kommer att erlägga kostnader i proportion till antalet samtal förstår Regelrådet att reglerna inte behöver utformas särskilt med hänsyn till små företag trots allt och bedömer att förslagsställaren redogjort för att inget behov finns av att särskilt utforma reglerna för att ta hänsyn till de små företagen.

Regelrådet finner trots allt att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Samman tagen bedömning

Regelrådet finner att samtliga delasppekter i förslaget är godtagbart beskrivna.

Gällande konkurrenspåverkan har förslagsställaren beskrivit utförligt, men det hade varit önskvärt med ytterligare resonemang om hur de ökade kostnaderna och hur omstruktureringen av ägandet av tjänster påverkar konkurrensen i branschen.

Regelrådet finner också att PTS väl har beskrivit alla tekniska lösningar och aspekter kring ärendet och hur marknaden skulle kunna utvecklas mot bakgrund av de nya kraven. Detta gör att sammanhanget kring det angelägna i att implementera förslaget är väl förklarat i remissen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 april 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver

Ärendet föredrogs av: Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande