

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 Post- och telestyrelsens förslag till nya föreskrifter om säkerhet i nät och tjänster

Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till Post- och telestyrelsens föreskrifter om säkerhet i nät och tjänster.

Det anges att de nu föreslagna föreskrifterna innebär en hopslagning av flera gällande föreskrifter inom säkerhetsområdet till en regelsamling. Förslaget till föreskrifter anges specificera och komplettera skyldigheterna i den nya lagen om elektronisk kommunikation (LEK), mer specifikt skyldigheterna i 1 kap. 11 § samt 8 kap. 1, 3 – 6 och 9 §§ i denna lag. I sak anges förslaget i stora delar motsvara de nuvarande föreskrifterna. Vissa krav förtydligas och vissa ändringar och tillägg görs. Det anges att föreskrifterna bland annat innehåller krav på det övergripande säkerhetsarbetet, riskanalys, åtgärder efter riskbedömning, åtgärder avseende åtkomst och behörighet, loggning, kryptering, redundans och reservkraft, åtgärder avseende övervakning och beredskap, fredstida planering för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer, information till användare om konkret och betydande hot om en säkerhetsincident samt rapportering av säkerhetsincidenter till Post- och telestyrelsen (PTS).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorians första kapitel beskrivs de ändringar i den överordnade regleringen och samhällsutvecklingen som skett under de senaste åren. Dessa två förändringar anges utgöra de bakomliggande drivkrafter som föranleder PTS förslag till nya föreskrifter. De nya föreslagna föreskrifterna anges således syfta till att säkerställa att bestämmelserna står i överensstämmelse med den överordnade regleringen samt att de motsvarar en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna för incidenter och samhällets behov av säker elektronisk kommunikation. I promemorians avsnitt 2.1–2.4 beskriver PTS, med utgångspunkt i dessa två bakomliggande drivkrafterna, de olika problem som motiverar att de föreslagna föreskrifterna införs. Det anges att efter en analys av vissa av dagens bestämmelser har förslagsställaren funnit att det i syfte att säkerställa att nät och tjänster är

säkra över tid finns ett behov av att tydliggöra vad som bör beaktas i samband med uppföljning och utvärdering av vidtagna säkerhetsåtgärder. PTS föreslår att bestämmelser om övergripande säkerhetsarbete kompletteras med allmänna råd om detta. I syfte att säkerställa att bestämmelserna omfattar samtliga säkerhetsaspekter och att öka förutsättningarna för att potentiella risker identifieras anser PTS att det finns ett behov av att tillhandahållare genomför riskanalyser. Dessa riskanalyser bör utökas och omfatta samtliga säkerhetsaspekter och i detta arbete bör tillhandahållarna även genomföra omvärldsbevakning. Det anges också att i syfte att säkerställa att planerade förändringar inte orsakar säkerhetsincidenter utifrån någon av säkerhetsaspekterna anser PTS att det finns ett behov av att säkerställa att tillhandahållare vidtar ytterligare åtgärder i samband med planerade förändringar. Vidare anges att i syfte att säkerställa att föreskrifterna omfattar samtliga säkerhetsaspekter finns det ett behov av att införa bestämmelser om loggning av systemhändelser som ett komplement till nuvarande bestämmelser om övervakning och beredskap. Därutöver anges att i syfte att säkerställa att integritets- och säkerhetsincidenter upptäcks och hanteras snabbare anser PTS att bestämmelserna om loggning behöver kompletteras med allmänna råd om automatisk övervakning av loggar. PTS anges också att i syfte att säkerställa att bestämmelserna omfattar samtliga säkerhetsaspekter finns ett behov av att införa bestämmelser om kryptering av vissa anslutningar för konfigurering och styrning av tillgångar och att för att säkerställa en lämplig nivå på skyddet av uppgifter om slutanvändare finns det ett behov av att ta bort den nuvarande möjligheten för den som berörs att medge att enstaka överföringar av behandlade uppgifter sker utan kryptering. Det anges också att för att säkerställa att mobila nät och tjänster fungerar vid strömavbrott finns det ett behov av att ta bort den nuvarande möjligheten att prioritera vissa tjänster framför andra. Det anges också vara nödvändigt (för att alla säkerhetsaspekter ska beaktas) att säkerställa att tillhandahållares övervakning och beredskap inte begränsas till driftstörning och avbrott utan även omfattar övriga säkerhetsincidenter. Slutligen anges att i syfte att tydliggöra vad den nya skyldigheten i nya LEK, om information till användare om konkreta och betydande hot om en incident, behövs det kompletterande bestämmelser om detta.

Det anges också att bestämmelserna om säkerhetsåtgärder och rapportering av incidenter utökas i nya LEK till att även omfatta *nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster* (Number-independent interpersonal communications service, förkortas NI-ICS). PTS anser att det är viktigt att säkerställa att samtliga nät och tjänster, däribland NI-ICS, är säkra och att de som utgångspunkt ska omfattas av de föreskrifter som PTS har meddelat i anslutning till skyldigheterna i nya LEK inom säkerhetsområdet. Myndigheten bedömer emellertid utifrån den utredning som genomförts att det finns ett antal bestämmelser i de nu gällande föreskrifterna som inte är motiverade att ställa på NI-ICS och ett antal som – på sätt som de nu är utformade – inte är anpassade efter dessa tjänsters särskilda egenskaper och betydelse vilket utgör ett problem. Bestämmelserna i dagens föreskrifter PTSFS 2012:2 förtydligar när och hur rapportering av säkerhetsincidenter ska ske vilket ger en tydlighet kring rättsläget. NI-ICS bör således omfattas av bestämmelserna i den föreskriften. PTSFS 2014:1 och PTSFS 2015:2 innehåller bestämmelser om säkerhetsåtgärder. Bestämmelserna i dessa föreskrifter anges som generellt sett vara utformade som funktionskrav eller så kallade "vad"-krav. Tillhandahållare har således ett stort utrymme att göra egna bedömningar av hur bestämmelserna ska efterlevas och vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån hur deras verksamhet ser ut och de risker som de behöver hantera. I syfte att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå anges det vara motiverat att bestämmelserna i föreskrifterna omfattar även NI-ICS. Till övervägande del bedömer PTS att bestämmelserna är möjliga att tillämpa på dessa tjänster. Det finns dock några undantag där PTS konstaterar att det finns ett behov av att införa ändringar jämfört med nu gällande

föreskrifter. När det gäller bestämmelser om redundans och reservkraftsystem anser PTS att det bör införas en särskild reglering för NI-ICS gällande hur tillgångar klassificeras. PTS bedömer vidare att det endast är motiverat att de NI-ICS som har 30 000 eller fler uppskattat antal användare i Sverige som kan drabbas av en säkerhetsincident som innebär störning eller avbrott till följd av att en tillgång upphört att fungera normalt, träffas av reglerna om redundans och reservkraftsystem. När det gäller bestämmelser om rapportering av säkerhetsincidenter till PTS anser myndigheten vidare att det finns ett behov av att införa vissa anpassningar gällande tröskelvärdena så att de kan tillämpas av NI-ICS. För att NI-ICS ska omfattas av de föreslagna föreskrifterna krävs det att de omfattas av svensk jurisdiktion. För att avgöra om en tjänst omfattas av svensk jurisdiktion är det avgörande om tjänsten tillhandahålls i Sverige. Enligt PTS får en tjänst anses tillhandahållas i Sverige om den endera har svenska slutkunder eller riktar sig till svenska slutkunder.

När det gäller nättillhandahållare som behandlar uppgifter anges att 5 kap. 6 b § i den idag gällande LEK stadgar att tillhandahållare av nät och tjänster ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet. Skyldigheten att vidta åtgärder faller således både på nät- och tjänstetillhandahållare. Vidare anges att genom (den EU-rättsliga) kodexen tydliggörs att både nät- och tjänstetillhandahållare är skyldiga att vidta åtgärder för att på ett lämpligt sätt hantera risker som hotar näts och tjänsters säkerhet. PTS nuvarande reglering uppnår emellertid inte detta till fullo då nättillhandahållare inte omfattas av PTSFS 2014:1. Nättillhandahållare omfattas visserligen av skyldigheten i 6 kap. 3 § nuvarande LEK men inte av PTS föreskrifter på området, vilket anges kunna ha en negativ påverkan på säkerheten. Mot bakgrund av detta konstaterar PTS att det finns ett behov av att säkerställa att bestämmelser i myndighetens föreskrifter i samtliga delar omfattar nättillhandahållare, dvs. även när det gäller skydd av behandlade uppgifter.

Det förklaras också bakgrund till förslag som gäller ändringar i regelstrukturen samt olika former av förtydliganden.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen är tydlig och utförlig. Som redan nämnts omfattar Regelrådets granskning inte de allmänna råden men det togs med viss information om detta i referatet ovan för att ge mer av en helhetsbild av vad som anges om bakgrunden till förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att PTS bedömer att de idag gällande nuvarande bestämmelserna i PTSFS 2014:1 och PTSFS 2015:2 i huvudsak fortsatt är relevanta och att myndigheten redan vid framtagande av dessa föreskrifter bedömde att det är nödvändigt med en tvingande reglering i föreskriftsform. Denna bedömning anges kvarstå. Det anges att PTS har som alternativ lösning övervägt att behålla bestämmelserna i PTSFS 2014:1 och PTSFS 2015:2 vara oförändrade. Ett sådant förfarande skulle innebära att bestämmelserna inte skulle vara anpassade efter den överordnade regleringen. Det skulle finnas vissa luckor och brister i regleringen som skulle utgöra ett hot mot säkerheten vilket, i värsta fall, enligt PTS bedömning kan få stora samhällsliga konsekvenser. Det skulle vidare enligt PTS finnas en risk att tillhandahållare tolkar skyldigheterna att vidta säkerhetsåtgärder på olika sätt vilket kan leda till att otillräckliga åtgärder vidtas, vilket skulle få en negativ påverkan på säkerheten. PTS kan visserligen i efterhand genom tillsyn och beslut i enskilda ärenden i viss

mån försöka uppnå en enhetlig tillämpning över tid, men det anges i ett sådant fall finnas en betydande risk för rättsosäkerhet och att tillhandahållare långt senare behöver anpassa sina säkerhetsåtgärder efter PTS beslut till en högre kostnad, jämfört med om tydliga bestämmelser finns från början. Integritets- och säkerhetsincidenter anges vidare få stora negativa samhällsekonomiska konsekvenser. När elektroniska kommunikationstjänster drabbas av exempelvis ett avbrott innebär det att kostnader för både konsumenter och producenter, till exempel företag som är beroende av elektronisk kommunikation för att producera sina varor och tjänster, ökar. I konsumentledet handlar det om privatekonomiska kostnader, som exempelvis kostnader som uppstår i och med att man inte kan läsa epost, att man inte kan komma åt sina molntjänster eller att man inte kan söka information. Avbrott i elektroniska kommunikationstjänster gör det svårt att kommunicera och informera till exempel anhöriga vid olyckor, vilket också kan leda till oro och osäkerhet. Om avbrotten drabbar larmtjänster, som 112, finns även risk för liv och hälsa.

Det anges vara vanskligt att beräkna den exakta kostnaden för till exempel ett avbrott men en indikativ uppskattning anges kunna göras. En studie skattade det dagliga ekonomiska värdet (kostnaden) om näten i Irland skulle gå ner till 70 miljoner euro per dag. Om den svenska siffran skulle antas vara det dubbla (befolkningen är dubbelt så stor) och att näten har 14 ungefär lika aktiva timmar per dag, skulle värdet av en timmes avbrott i Sverige skattas till 10 miljoner Euro. Om detta händer med en sannolikhet om 20 procent över ett års tid (vilket något inkorrekt kan uttryckas som att "det händer en gång vart femte år") blir den förväntade årliga kostnaden 2 miljoner Euro.

Det anges också att PTS som alternativ lösning har övervägt om NI-ICS, utöver bestämmelserna i PTSFS 2012:2, PTSFS 2014:1 och PTSFS 2015:2, även ska omfattas av bestämmelserna i PTSFS 1995:1. Myndigheten har dock inte identifierat något sådant behov. Det saknas i dagsläget totalförsvarskäl att tjänsterna omfattas av bestämmelserna i PTSFS 1995:1 och det nuvarande tillämpningsområdet för bestämmelserna i PTSFS 1995:1 bör således behållas. PTS har vidare som alternativ lösning övervägt att undanta NI-ICS helt från bestämmelserna i PTSFS 2012:2, PTSFS 2014:1 och PTSFS 2015:2 i syfte att minska den administrativa bördan för tillhandahållare av sådana tjänster. I en sådan situation skulle alltså skyldigheterna enligt nya LEK gälla dessa tillhandahållare men inte de mer detaljerade och kompletterande bestämmelserna i föreskrifterna. Enligt PTS bedömning är detta emellertid inte lämpligt ur rättssäkerhets- och säkerhetssynpunkt. PTS föreskrifter syftar till att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå genom att tydliggöra vilka säkerhetsåtgärder tillhandahållare ska vidta i sin verksamhet för att hantera risker för integritets- och säkerhetsincidenter. Genom föreskrifterna blir det tydligt för tillhandahållare vad som gäller samt vad slutanvändare kan förvänta sig för skydd från sina tillhandahållare. Dessutom torde konsekvenserna till följd av föreskrifterna vara begränsade. Tillhandahållare av NI-ICS bedriver uppskattningsvis generellt ett fungerande säkerhetsarbete idag och omfattas även av annan reglering inom säkerhetsområdet, till exempel EU:s dataskyddsförordning.

När det gäller nättillhandahållare anges att PTS har som alternativ lösning övervägt att behålla nuvarande reglering, dvs att nättillhandahållare fortsatt undantas från bestämmelserna i PTSFS 2014:1. Ur rättssäkerhets- och säkerhetssynpunkt är det emellertid enligt PTS inte lämpligt. Bestämmelserna i PTS föreskrifter syftar till att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå genom att tydliggöra vilka säkerhetsåtgärder tillhandahållare ska vidta i sin verksamhet för att hantera risker för integritets- och säkerhetsincidenter. Genom bestämmelserna blir det tydligt för tillhandahållare vad som gäller samt vad slutanvändare kan förvänta sig för skydd från sina tillhandahållare.

Det finns också resonemang i kapitel 2 om alternativ till de förslag som lämnas för att ändra i regelstrukturen och förtydliga bestämmelserna språkligt. Vidare finns vissa resonemang om alternativa lösningar i promemorians kapitel 6, som mer utförligt tar upp förslagets konsekvenser i olika avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om såväl möjliga effekter av om ingen reglering skulle komma till stånd som i förekommande fall olika sätt som ändringar i regelverk skulle kunna göras. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorians anges att PTS gör bedömningen att de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Det anges att den 11 december 2018 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (kodexen). Före antagandet av kodexen bestod det EU-rättsliga regelverket för elektronisk kommunikation av framför allt ramdirektivet, tillträdesdirektivet, auktorisationsdirektivet, USO-direktivet och e-dataskyddsdirektivet. Kodexen är en omarbetning av och ersätter samtliga dessa direktiv förutom e-dataskyddsdirektivet. E-dataskyddsdirektivet anges vara ett direktiv som preciserar och kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning). Det anges att det finns en målsättning att detta direktiv ska upphävas och ersättas med en EU-förordning som emellertid ännu inte är färdigförhandlad.

Vidare anges att bestämmelser om tillhandahållares säkerhetsåtgärder och incidentrapportering, som har sitt ursprung i kodexen och e-dataskyddsdirektivet, finns i nya LEK. Det anges att de nu remitterade föreslagna föreskrifterna har utformats i enlighet med dessa bestämmelser genom att de syftar till att uppnå en nivå på säkerheten som är lämplig i förhållande till risken. Föreskrifterna förtydligar vilka åtgärder som ska vidtas samt hur och när incidentrapportering ska ske. PTS har dessutom, vid utarbetandet av föreskrifterna, beaktat riktlinjer utarbetade av ENISA (som syftar till att säkerställa ett harmoniserat genomförande av EU-direktiven) och EU:s så kallade verktygslåda för 5G. PTS bedömer således att bestämmelserna om säkerhetsåtgärder och incidentrapportering i de föreslagna föreskrifterna står i överensstämmelse med både kodexen och e-dataskyddsdirektivet. Bestämmelserna om den framtida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer anges inte påverkas av den EU-rättsliga regleringen eftersom frågorna avser nationell säkerhet för vilka nationell kompetens gäller.

Det finns också beskrivningar av det EU-rättsliga regelverket mer i detalj på annan plats i promemorian. Exempelvis anges i kapitel 14 redovisas en bedömning att förslaget inte behöver anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) och av vilka skäl förslagsställaren gör denna bedömning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslagsställaren bedömer att förslaget förhåller sig till EU-rätten. Denna beskrivning är utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagens överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I kapitel 14 anges att de föreslagna föreskrifterna kompletterar skyldigheter i nya LEK och PTS föreslår att de föreslagna föreskrifterna ska träda i kraft samtidigt som den nya lagen, dvs. den 1 augusti 2022. Det anges att föreskrifterna syftar till att uppnå en enhetlig tillämpning av skyldigheterna i nya LEK så att nät och tjänster är säkra vilket gör att det är angeläget att nya LEK och de nya föreskrifterna träder i kraft samtidigt. Det anges vidare vara angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att det finns en tydlighet och förutsägbarhet i regleringen.

Det anges också att föreskriftsförslaget kommer att remitteras före det att beslut om föreskrifterna fattas. Berörda aktörer kommer då att få ta del av förslaget och få möjlighet att yttra sig över det. När föreskrifterna beslutas kommer de ingå i PTS författningssamling och publiceras på myndighetens webbplats tillsammans med allmän information om föreskrifterna. Dessutom kommer PTS i samband med ikraftträdandet av nya LEK att genomföra kommunikations- och utbildningsinsatser rörande regleringen i stort riktade till de aktörer som berörs av reglerna. Förslagsställaren bedömer att det inte finns behov av några speciella informationsinsatser utöver detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Även när det gäller behovet av informationsinsatser finns det en beskrivning av hur förslagsställaren ser på detta och vilka insatser som planeras. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att de aktörer som berörs av regleringen är tillhandahållare av nät och tjänster enligt den definition som framgår av nya LEK. Det anges att från att för 30 år sedan ha haft en monopolliknande marknadsstruktur med ett statligt företag som helt dominerande aktör har marknaden för elektronisk kommunikation avreglerats och huvuddelen av verksamheterna återfinns numera i den privata sektorn. Marknaden anges vidare ha genomgått en snabb tillväxt, vilket kan illustreras av den snabba framväxten av både mobiltelefoni och internetanvändning. Direkt relaterad till denna utveckling är också den snabba teknikutvecklingen, som bland annat tar sig uttryck i form av nya och innovativa företag inom sektorn, nya konsumentbeteenden, förändringar i de traditionella aktörernas affärsmodeller, och nya säkerhetsutmaningar. En ytterligare viktig faktor anges vara att sektorn är diversifierad, innebärande att vissa företag säljer enbart slutkundtjänster, andra säljer grossisttjänster, vissa företag är enbart nätägare av passiv infrastruktur (så kallad svartfiber och kanalisation), medan andra är nätägare av aktiv infrastruktur, en del är vertikalt integrerade, några företag samarbetar i ägande av infrastruktur, osv. Det finns också s.k. virtuella tjänstetillhandahållare, där en tjänst helt och hållet produceras samt tillhandahålls i någon annans nät, men under ett eget varumärke. Ibland står underleverantörer för all infrastruktur och signalöverföring och företagen är renodlade tjänsteleverantörer. Det anges

också att en följd av globaliseringen och tillhörande tjänsteutveckling är att företag som verkar på den svenska marknaden inte nödvändigtvis äger nät eller har kontor i Sverige. Utländska företag på marknaden kan både vara exempelvis ett lokalt dotterbolag till en stor internationell aktör, men också en virtuell operatör utan någon fysisk närvaro. PTS anger emellertid också att till den nyss beskrivna heterogena och dynamiska marknadsbilden ska läggas att ett fåtal aktörer har en stor andel av marknaden, och dessa aktörers marknadsandelar har varit relativt stabila över tid. Teknisk utveckling och förändringar i konsumentbeteende anges ha lett till att intäktskällorna ser annorlunda ut idag än vad de gjorde för 10–15 år sedan, men har inte på ett fundamentalt sätt förändrat marknadsstrukturen.

Den nyss refererade övergripande beskrivningen kompletteras med uppgifter som det anges att PTS samlar in inom Svensk Telekommarknad (STM), en enkätbaserad undersökning som var sjätte månad går till de ca 600 aktörer som är anmälningsskyldiga enligt nuvarande LEK. Bland dessa aktörer anges, i stort, den ovan diskuterade gruppen av privata och offentliga bolag som utgör sektorn elektronisk kommunikation ingå. Från den senaste helårsrapporten (STM 2020, med en svarsfrekvens på 97%) anges det framgå att sektorn sammanlagt sysselsätter ca 18 500 personer och att årsintäkterna i sektorn överstiger 76 miljarder kronor. De fyra största företagen har 58 miljarder kronor i årsintäkter (från den svenska marknaden). Fördelningen på mikro-, små-, medel- och stora aktörer beskrivs i en tabell. I denna tabell delas företagen in i nivåerna mikro-, små, medelstora och stora företag. Mikroföretagen kännetecknas av färre än tio anställda och en årsintäkt på mindre än 20 miljoner kr. 410 av de berörda aktörerna anges vara mikroföretag, vilket anges motsvara 70 procent av det totala antalet. Kategorin små företag kännetecknas av att de har färre än 50 anställda och en årsintäkt på mindre än 100 miljoner kr. Det anges finnas 132 sådana små företag, vilket anges motsvara 22 procent av det totala antalet företag. När det gäller medelstora företag har dessa definierats som att de har färre än 250 anställda och en årsintäkt som understiger 500 miljoner kr. Det anges finnas 35 sådana medelstora företag och det anges motsvara 6 procent av det totala antalet. Stora företag, slutligen, definieras som företag som har 250 eller fler anställda och en årsintäkt på 500 miljoner kr eller mer. 11 företag anges finnas i denna kategori, vilket anges motsvara 2 procent av det totala antalet företag. (Det anges i en fotnot att om ett företag (hypotetiskt) skulle klassificeras som till exempel "mikroföretag" enligt ena variabeln (0–9 anställda) men "småföretag" enligt den andra variabeln (intäkt mellan 20 och 100 miljoner kronor), är det den större av de två kategorierna som bestämmer klassificering i tabellen).

I remissens tabell 2 (se sidorna 34 och 35) görs andra indelningar. Det anges att de aktörer som är enbart nättillhandahållare påverkas av de föreslagna föreskrifterna på ett annat sätt än tjänstetillhandahållare (med eller utan nät). Därför anges det vara av intresse att vidare dela upp aktörerna i dessa två kategorier. Ett problem anges emellertid vara att det inte går att klassificera alla aktörerna i någon av de två kategorierna. I remissens Tabell 2 delas därför aktörerna in i tre kategorier, där den tredje kategorin kallas "icke-klassificerade". Av tabellen framgår att det bedöms finnas 78 mikroföretag, 25 små företag, 1 medelstort och 1 stort företag i kategorin "endast nättillhandahållare". I kategorin "tjänstetillhandahållare" (med eller utan nät) anges det finnas 205 mikroföretag, 88 små företag, 25 medelstora och 10 stora företag. I den tredje kategorin, de icke-klassificerade, anges det finnas 127 mikroföretag, 19 små företag, 9 medelstora men inget stort företag. Det anges också att PTS bedömer att de totalt 155 nyss nämnda icke-klassificerade aktörerna består av två ungefärligen lika stora grupper, där endast den ena gruppen är relevant för analysen. I kostnadsuppskattningarna (mer om dessa senare i detta yttrande) räknar PTS därför in 80 av de 155 icke-klassificerade aktörerna.

Slutligen konstaterar förslagsställaren att när nya LEK träder i kraft kommer även tillhandahållare av NI-ICS att omfattas av regelverket, vilket de inte gör idag enligt nuvarande LEK. Dessa aktörer ingår inte i tabellerna vars innehåll refererades ovan och det anges att PTS i dagsläget inte heller har någon formell möjlighet att begära in information från dessa aktörer. Tillhandahållare av NI-ICS anges vara en relativt "ny" "grupp" av företag, troligen mycket heterogen, som hittills inte varit reglerad i telekomsektorn. Exempel på sådana tjänster är tjänster där en chattfunktion är själva huvudtjänsten. Några andra exempel kan vara e-posttjänster och vissa videosamtals- och internettelefonitjänster. Kategorin kan även omfatta chatt- och samtalsfunktioner på dejtingsajter och i online-spel. Några av världens största it-bolag har tjänster inom NI-ICS-kategorin, men i denna kategori återfinns också mikroföretag. Två utmärkande drag för dessa företag anges vara att de ofta tillhandahåller tjänster i någon annans nät och att tjänsterna inte är direkt platsberoende (ett företag kan drivas från exempelvis Kalifornien och erbjuda tjänster i Sverige). Tjänsterna och infrastrukturen kan dock komma att bli mer platsberoende över tid om exempelvis en marknad växer väldigt mycket (lokal utrustning kan komma att behövas, bland annat för att kunna erbjuda en snabb tjänst). Ett annat utmärkande drag för "NI-ICS-marknaden" anges vara dess dynamik och att uppstartskostnaderna i många fall kan vara låga. Detta i sig anges göra sektorn svår att kartlägga, eftersom appar och andra tjänster kan skapas och växa snabbt, men också försvinna snabbt. I de kostnadsuppskattningar som förslagsställaren gör (vilka beskrivs närmare i detta yttrandes avsnitt om kostnadspåverkan) har myndigheten utgått från vad som krävs för att tillhandahålla en NI-ICS, utan att säga något specifikt om den finansiella och organisatoriska storleken på tillhandahållaren. PTS har därefter skattat dess regleringskostnader med hjälp av viss informationsinhämtning från marknaden samt intern och extern säkerhets- och regleringskompetens.

Regelrådet gör följande bedömning. Den beskrivning som görs av de berörda företagen är utförlig och till stor del tydlig. De företag som inte tillhör kategorin NI-ICS kan anses vara tydligt beskrivna i alla avseenden. Bilden av företag som däremot tillhör kategorin NI-ICS är väsentligt mindre tydlig. Det hade varit en stor fördel om även de sistnämnda företagen hade kunnat beskrivas med motsvarande tydlighet, inte minst eftersom det faktum att de nu täcks av regleringen såvitt Regelrådet kan förstå är en inte oväsentlig del av den förändring som föreslås. Samtidigt finns det viss information även om dessa företag och det förklaras tydligt både hur denna information har samlats in och vilka begränsningar som har funnits för informationsinsamlingen. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av berörda företag är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissens avsnitt 6.21 presenteras totala kostnader för tillhandahållare uppdelat på nättillhandahållare, tillhandahållare av NI-ICS och övriga tjänestetillhandahållare. Det anges att denna uppdelning görs eftersom de olika kategorierna av tillhandahållare, (som beskrivs närmare i de föregående avsnitten 6.5–6.20) berörs olika av olika delar av förslaget. Med tjänestetillhandahållare avses i detta fall samtliga tjänestetillhandahållare (med/utan nät) förutom NI-ICS, som alltså redovisas som en egen kategori. För att belysa de materiella ändringar som PTS bedömer inte medför konsekvenser utöver dagens krav inkluderas även de delar där det bedöms att de tillkommande kostnaderna är noll.

De kostnader som summeras (från avsnitten 6.5–6.20) anges vara dels administrativa

engångskostnader dels administrativa årliga kostnader. Därtill finns ett fåtal investeringskostnader. Dessa har räknats om till årliga annuitetsberäknade kostnader, med en estimerad avskrivningstid på 5 år och en diskonteringsränta på 4,44 procent och återfinns bland de årliga kostnaderna i de totalkostnadstabeller som redovisas. En rad produktionskostnader i form av utbildningskostnader ingår också i summeringen. Dessa kostnader är både av engångskaraktär och årligen återkommande och har inkluderats i totalkostnadstabellerna som engångs- respektive årlig kostnad tillsammans med övriga kostnadsposter. För nättillhandahållare och tjänstetillhandahållare har också en uppdelning över den relevanta populationen baserad på aktörernas storlek enligt tabell 1 och 2 i avsnitt 4 gjorts. Det anges att PTS har valt att summera de exakta kostnader som är skattade baserat på antal timmar och andra kostnader, men att det bör poängteras att siffrorna i tabellerna är skattningar förenade med osäkerhet.

Som refererats ovan bedömer PTS att det finns 105 nättillhandahållare och 328 tjänstetillhandahållare som träffas av regleringen. Till detta kommer ytterligare 80 aktörer (av de 155 aktörerna som PTS bedömde inte kunde klassificeras i den tidigare refererade redovisningen) som PTS också bedömer träffas av regleringen. Dessa har PTS vid kostnadssummeringen lagt till tjänstetillhandahållarkategorin. Detta gör att antalet tjänstetillhandahållare i detta sammanhang totalt blir 408.

Det anges att kostnadsestimaten i tabellerna 3 och 4 i konsekvensutredningen kommer från PTS egna skattningar, vilka också har beaktat de inkomna enkätsvaren från berörda företag om hur dessa ser på kostnadspåverkan. För små, medelstora och stora aktörer anges det finnas en någorlunda god överensstämmelse mellan PTS och aktörernas skattningar i hur mycket tid som aktörerna totalt behöver lägga ner på åtgärder relaterade till den nya regleringen. För mikrokategorin bygger PTS skattningar inte på PTS egna skattningar för de allra minsta aktörerna (de som benämns "Mikroaktör, 0–1 anställd" i tabell 3 och 4 nedan). Det beror på att PTS inte har samma kunskap om den gruppen för att på motsvarande sätt som för övriga göra egna kostnadsskattningar. Denna kategori av aktörer (aktörer med högst en anställd och, därtill, högst 2 miljoner kronor i intäkt) särredovisas därför i tabellerna, och den skattade kostnaden utgår i stället helt från enkätsvaren. Kostnadsestimaten presenteras utifrån medelvärden från sådana företag, där inrapporterad tidsåtgång för varje åtgärd dividerats med antal svarande företag. Det antas därmed att nättillhandahållarna och tjänstetillhandahållarna i genomsnitt har samma kostnad för respektive åtgärd. Detta görs eftersom inte tillräckligt många enkätsvar inkommit för att på ett meningsfullt sätt differentiera mellan nättillhandahållare och tjänstetillhandahållare i denna storlekskategori. Nättillhandahållarna möter dock vissa krav som inte tjänstetillhandahållarna möter, vilket förklarar skillnad i kostnad mellan dessa två grupper.

I övrigt, gällande skillnader och likheter mellan PTS egna kostnadsestimeringar och inkomna kostnadsuppgifter från enkäterna, gäller att för investeringar och andra kostnader (utbildning etc.) ligger PTS skattningar av totalkostnader oftast lägre än enkätsvaren från aktörerna. De relativt få enkätsvaren indikerar dock att vissa aktörer tolkat PTS enkätfrågor som att betydande investeringar behöver göras, vilket PTS bedömer inte behövs. PTS har sökt förtydliga vissa av åtgärderna i denna konsekvensutredning, som också kommer att skickas på remiss till ett urval aktörer. En osäkerhet finns också i enkätsvaren eftersom dessa generellt är få. PTS kan inte utesluta att exempelvis de aktörer som bedömer att de kommer att få högst kostnader också är de som svarat på enkäten.

Förutom medelvärden per aktör presenteras också den relevanta populationen av berörda aktörer i de olika storlekskategorierna samt den totala kostnaden för summan av alla aktörer i

den relevanta populationen uppdelat i de olika storlekskategorierna för engångskostnader och årligen återkommande kostnader. För tillhandahållare av NI-ICS är inte antal aktörer kända. För tillhandahållare av NI-ICS presenteras således enbart totala engångskostnader och årliga kostnader per aktör, i en särskild tabell (tabell 5 i konsekvensutredningen).

Det anges avseende tabell 3 (som återfinns på sida 128 i remissen) att i denna sammanfattas de totala kostnader som PTS skattat att förslaget skulle kunna medföra för nättillhandahållare. Stora nättillhandahållare träffas mest i absoluta kostnadsökningar med totala engångskostnader på 930 976 kr per aktör och årliga kostnader på 820 761 kr/år och aktör för samtliga föreslagna ändringar beskrivna i avsnitt 6. De medelstora nättillhandahållarna anges träffas av engångskostnader på 437 094 kr per aktör och årliga kostnadsökningar på 450 144 kr/år och aktör till följd av samtliga föreslagna ändringar. De små nättillhandahållarna anges i sin tur beröras av engångskostnader på 204 219 kr per aktör och årliga kostnadsökningar på 265 580 kr/år och aktör. De nättillhandahållare som klassas som mikroföretag (undantaget de allra minsta aktörerna) berörs av engångskostnader på 116 577 kr per aktör och årliga kostnader på 144 569 kr/år och aktör. De aktörer i mikrokategorin som har högst en anställd, slutligen, (och med intäkter mindre än 2 miljoner kronor/år) skattas få engångskostnader på ca 460 000 kr per aktör samt årliga kostnader på ca 30 000 kr/år och aktör.

Summerat över den relevanta populationen (storlekskategorin) anges det vidare kunna ses att för de stora och medelstora aktörerna återfinns endast en aktör vilket gör att den totala kostnaden för den relevanta populationen är den samma som per aktör. För de 25 små aktörerna blir de totala engångskostnaderna 5 105 475 kronor och de totala årliga kostnaderna 6 639 500 kr/år. För mikroföretagen (undantaget de allra minsta aktörerna) som är 65 stycken blir de totala engångskostnaderna 7 577 505 kronor och de årliga kostnaderna 9 396 985 kronor/år. Slutligen, när det gäller de 13 nättillhandahållande aktörerna i mikrokategorin som har högst en anställd (och med årsintäkter om mindre än 2 miljoner kronor), kan det observeras att de totala engångskostnaderna för de 13 aktörerna uppgår till ca 600 000 kr. Samma aktörer har också totala årliga kostnader på ca 390 000 kronor år.

När det gäller tabell 4 (som återfinns på sida 130 i remissen) anges det kunna observeras att tjänstetillhandahållarna berörs av något färre konsekvenser i form av kostnadsökningar i jämförelse med nättillhandahållarna. För de stora tjänstetillhandahållarna anges summan av samtliga föreskriftsändringar innebära ökade engångskostnader på 515 488 kr per aktör och 1 295 640 kr/år och aktör. För de medelstora tjänstetillhandahållarna innebär samtliga ändringar ökade engångskostnader på 215 284 kr per aktör och årliga kostnader på 589 392 kronor/år och aktör. För de små tjänstetillhandahållarna observeras ökade engångskostnader på 93 314 kr per aktör och årliga kostnadsökningar på 202 824 kr/år och aktör. För de 184 tjänstetillhandahållare som klassas som mikroföretag (undantaget de allra minsta aktörerna) kan det observeras engångskostnader på 68 969 kr per aktör och det bedöms bli årliga kostnader på 106 428 kr/år och aktör. Slutligen, när det gäller de 87 tjänstetillhandahållande aktörer i mikrokategorin som har högst en anställd (och med årsintäkter om mindre än 2 miljoner kronor), anges det kunna observeras att engångskostnaderna uppgår till ca 35 000 kronor per aktör. För dessa aktörer observeras också årliga kostnader på ca 28 000 kr/år och aktör.

Det anges vidare att summerat över den relevanta populationen kan det ses att tjänstetillhandahållarna som berörs av föreskriftsändringarna är fler än nättillhandahållarna. Detta avspeglas också i större totala kostnader summerat över den relevanta populationen.

För de 10 stora tjänstetillhandahållarna, uppgår de totala engångskostnaderna för samtliga aktörer till 5 154 880 kr och de totala årliga kostnaderna uppgår till 12 956 400 kr/år för de 10 aktörerna. För de medelstora tjänstetillhandahållarna som är 29 till antalet uppgår de totala engångskostnaderna till 6 243 236 kr och de totala årliga kostnaderna för samtliga 29 aktörer uppgår till 17 092 368 kr/år. För de små tjänstetillhandahållarna som är 98 till antalet blir de totala engångskostnaderna 9 144 772 kr och de totala årliga kostnaderna för dem bedöms bli 19 876 752 kr/år. För aktörerna inom mikrokategorin (undantaget de allra minsta aktörerna), vilket anges var 184 aktörer, anges de totala engångskostnaderna över hela populationen uppgå till 12 690 296 kr och de årliga kostnaderna uppgår till 19 582 752 kr/år för denna grupp. Slutligen, när det gäller de 87 tjänstetillhandahållande aktörerna i mikrokategorin som har högst en anställd (och med årsintäkter om mindre än 2 miljoner kr), anges det kunna observeras att de totala engångskostnaderna för dessa 87 aktörer uppgår till ca 3,1 miljoner kr. Samma aktörer anges få totala årliga kostnader på ca 2,4 miljoner kr/år.

Därutöver anges följande. När det gäller tillhandahållare av NI-ICS är den relevanta populationen inte känd eftersom detta är en ny grupp att regleras av de nu föreslagna föreskrifterna. I tabell 5 (som återfinns på sid 131 i remissen) redovisas emellertid kostnader per tillhandahållare. Det anges således att de totala engångskostnaderna per tillhandahållare av NI-ICS för samtliga föreskriftsförslag uppgår till 482 293 kr per aktör och de årliga kostnaderna för samtliga krav uppgår till 807 793 kr/år och aktör.

Slutligen anges att totalkostnaderna för de 513 nät- och tjänstetillhandahållare som PTS skattat kostnader för uppgår till ca 51 miljoner kr i engångskostnader och ca 90 miljoner kr i årliga kostnader. Någon sammanräkning för hela gruppen tillhandahållare av NI-ICS har, som nyss nämndes, inte gjorts.

Utöver den beskrivning av totala kostnader till följd av förslaget som har refererats ovan, finns det mer specifika redogörelser för kostnaden för enskilda delar i förslaget, i remissens avsnitt 6.5 – 6.20. Där anges även förutsättningarna för uppskattningarna i form av vilken tidsåtgång som bedöms uppstå, vilka lönekostnader som antas med mera.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen är som helhet betraktad både utförlig och tydlig. Det är värdefullt att det både finns beskrivningar av hur effekten bedöms bli per enskild ny eller ändrad regel och att det finns en summering av den totala effekten, så långt förslagsställaren bedömt att en sådan går att göra. Det är värdefullt att det förklaras att uppskattningen har gjorts av PTS (till helt övervägande del) men att det i underlaget för denna bedömning också ingår enkätsvar från berörda företag. Detta ger en tydlig bild av förutsättningarna för bedömningen. Det finns också aspekter som hade varit värdefullt om förslagsställaren hade kunnat ge en tydligare bild av. Dit hör kostnadseffekten för gruppen NI-ICS som helhet. Det finns emellertid en uppskattning av vad kostnaden bedöms bli per aktör och det finns en förklaring till varför en bedömning för hela gruppen inte anses möjlig att göra. Detta är värdefullt. Förslagsställaren har överlag redovisat kostnadseffekten med ett förhållandevis stort antal värdesiffror. Detta kan ge ett intryck av större exakthet än vad som egentligen är fallet. Det är bra att förslagsställaren därför särskilt anger att det är uppskattningar med en viss grad av osäkerhet som ligger till grund för de angivna värdena. Det hade kunnat finnas pedagogiska fördelar med att i ett sådant läge hellre ange avrundade värden, men detta kan inte anses obligatoriskt. Som helhet betraktad är beskrivningen i alla händelser tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningens avsnitt 7 anges att effekterna av de föreslagna föreskrifterna på konkurrens analyseras med hjälp av OECD:s modell för konkurrensanalys vid reglering. Det anges också att denna modell ligger till grund för Tillväxtverkets rekommendationer avseende hur en konkurrensanalys ska genomföras i en konsekvensutredning. Det första steget anges vara att bedöma vilken den relevanta marknaden är. Den relevanta marknaden i detta fall anges utgöras av de som omfattas av de föreslagna föreskrifterna, vilket är tillhandahållare av nät och tjänster. Tjänster som fast och mobil telefoni, fast och mobilt bredband etc. anges i viss mån vara substitut till varandra. Aktörerna som tillhandahåller dessa tjänster ingår dock alla i den grupp aktörer som PTS definierat som berörd av förslaget, och omfattas således av PTS marknadsdefinition. Det anges emellertid i vissa fall också vara relevant med en diskussion utifrån marknaden för antingen nät eller tjänster. Som ett andra steg i analysen ställs fyra huvudfrågor relaterade till konkurrens på den relevanta marknaden. Den första frågan är om de nya föreskrifterna antalet företag på marknaden. Därutöver övervägs om föreskrifterna påverkar företagets förmåga (fråga 2) eller incitament (fråga 3) att konkurrera. Slutligen finns frågan om de nya föreskrifterna påverkar konsumenters valmöjligheter och beteenden.

Det anges också att under fråga ett (och två) kan avses förhållanden såsom införandet av särskilda system och rutiner, produktions- och produktspecifikationer, (vilka kan leda till) omställnings- och produktionskostnader. Förslagsställaren konstaterar att den föreslagna regleringen onekligen omfattar sådana förändringar. En annan punkt som anges gälla fråga två, är huruvida vissa aktörer träffas i högre grad än andra aktörer. I en tabell (tabell 6 som återfinns på sida 133 i remissen) presenteras två mått på hur omfattande de tillkommande årliga regleringskostnaderna är för nät- och tjänstetillhandahållare inom de olika storlekskategorierna: dels den skattade kostnaden i sig, dels samma kostnad ställd i förhållande till intäkter. Det anges att även om regleringen är teknikneutral och lika för alla inom en viss kategori av aktörer (exempelvis nättillhandahållare), stiger regleringskostnaderna med storleken på aktören medan det omvända gäller när regleringskostnaderna ställs i relation till intäkter inom varje kategori. Medan de skattade kostnaderna för de större aktörerna är små i förhållande till intäkter, gäller inte detsamma för exempelvis de minsta aktörerna inom mikrokategorin. Det anges att om man exempelvis tänker sig ett företag med en vinstmarginal (ungefärligen vinst/intäkt) på 10 procent så representerar 2,2 procent respektive 4,2 procent omfattande kostnader. Samma argument anges kunna appliceras på kategorin övriga aktörer inom mikrokategorin. Det anges inte vara möjligt att utesluta att de tids- och övriga kostnadskomponenter som ligger bakom kostnaderna i tabell 6 kan bli svåra för en del aktörer att bära och/eller att dessa aktörer får svårare att konkurrera med de större aktörerna. Eftersom de minsta aktörerna är överlägset flest bör dessa kostnader beaktas. Därmed kan det med avseende på fråga två ovan sägas att föreskriftsförändringarna kan komma att påverka aktörernas förmåga att konkurrera i den meningen att den höjer, relativt sett, kostnaderna för en grupp aktörer (främst inom mikrokategorin) relativt andra aktörer (främst de stora och medelstora aktörerna).

När det gäller påverkan på antal aktörer på marknaden, anges att föreskriftsförändringarna potentiellt kan öka den totala kostnaden för en aktör att starta upp verksamheten och träda in på marknaden. Dessa engångskostnader (och vissa årliga kostnader) anges kunna vara så kallade "sänkta kostnader", som inte kan återfås om aktören lämnar marknaden. Detta är en typ av kostnader som, om de är alltför höga, kan leda till inträdeshinder. Förslagsställaren bedömer att det främst är aktörerna i mikrokategorin som relativt sett kan möta regleringskostnader som kan bli betungande. Dessa aktörer anges tillsammans utgöra ca 21

procent av marknaden för nättillhandahållande och ca 1,3 procent av marknaden för tjänstetillhandahållande, baserat på andelen av de totala intäkterna inom respektive kategori. Förutom att det är ett problem i sig om aktörerna i mikrokategorin träffas relativt sett hårdare anges det också kunna vara ett konkurrensproblem att kostnaden för inträde/utträde ökar. I det fall vissa av aktörerna inom mikrokategorin skulle lämna marknaden och bli uppköpta av större konkurrenter, som kan erbjuda slutkunder likvärdiga tjänster bör det enligt förslagsställaren inte ses som ett konkurrensproblem i och med att marknadsandelarna är förhållandevis små. Det anges speciellt gälla tjänstetillhandahållarna där de 205 aktörerna inom mikrokategorin tillsammans har endast ca 1,3 % av marknadsintäkterna.

När det gäller förmågan att konkurrera anges det kunna handla om att aktörerna inom mikrokategorin får sämre marginaler relativt andra aktörer och/eller höjer priser mot slutkunder om de har möjlighet till det. Huruvida sådana effekter uppstår kan se mycket olika ut beroende på om aktörerna exempelvis har ett lokalt nätmonopol eller om de agerar på en fullt konkurrensutsatt tjänstemarknad. Allt annat lika anges att det bör leda till att dessa aktörer kan få svårare att konkurrera.

Påverkan på slutkundspriser och exempelvis innovation från aktörerna inom mikrokategorin anges inte ha utretts. Dock medför aktörernas ringa marknadsandelar enligt förslagsställaren att den totala inverkan på konkurrensen troligen är begränsad. Det bör dock påpekas att det är något svårare att dra klara slutsatser gällande nättillhandahållarna. Det anges delvis bero på att dessa aktörers totala marknadsandelar är större jämfört med tjänstetillhandahållarna och delvis på att de i större utsträckning verkar på lokalt geografiskt avgränsade marknader, med potentiell inverkan på deras konkurrensförmåga i stort.

I det fall aktörer inom mikrokategorin lämnar marknaden och köps upp av exempelvis små eller medelstora aktörer anges detta, allt annat lika, kunna medföra att dessa förbättrar sina skalfördelar och konkurrensförmåga. De höga relativa kostnaderna för aktörerna i mikrokategorin anges till viss del vara en funktion av att dessa aktörer inte har skalfördelar. Det anges att större aktörer däremot har skalfördelar och kan vara mer konkurrenskraftiga exempelvis avseende säkerhet. Detta anges leda till att storleksberoende kostnader relativt sett slår hårdare mot de minsta företagen. Ett sätt för aktörerna i mikrokategorin att kringgå sin ineffektiva skala skulle kunna vara att de köper in färdigpaketerade säkerhetstjänster av större aktörer. Vidare kan det vara fallet att aktörerna i mikrokategorin endast är verksamma på en begränsad del av exempelvis ett nät och därmed endast behöver ta kostnaden för en begränsad del av säkerhetskraven. I vilken utsträckning förhållandena faktiskt ser ut på det sättet och vilka kostnadsminskningar det anges emellertid inte ha kunnat kvantifieras, varför det endast diskuteras som ett potentiellt beteende av mikroföretagen (och övriga företag) för att motverka sin skalnackdel och för att kostnadsminimera. I det fall aktörerna i mikrokategorin faktiskt köper in säkerhetstjänster från en större aktör, (eller endast utgör en del av och ingår i ett större nät- eller tjänstesystem), bör det även medföra att färre kostnadsposter (som skapas av säkerhetskraven i denna föreskrift) får karaktär av sänkta kostnader (som kan öka kostnaden för inträde/utträde). I ett sådant scenario anges marknaden allt annat lika få mer av en "utmaningsbar", karaktär, med avseende på att inträde är mer fritt och utträde har lägre kostnader (från engelskans Contestable market). Det anges emellertid vara viktigt att poängtera att det bara rör sig om gradskillnader, och andra fasta kostnader och sänkta kostnader som existerar oberoende av de nyss diskuterade säkerhetskraven förblir oförändrade. Beroende på hur stor andel av aktörerna i mikrokategorin som de facto bär kostnaden för säkerhet själv (eller inte) påverkas konkurrensen på marknaden således med avseende på både antal företag och konkurrensförmåga. Denna andel har emellertid, som redan nämnts, inte kunnat kvantifieras.

I några fall anges det också vara så att de minsta aktörerna är del av ett större företag eller en kommun, vars anställda och intäkter inte ingår i de STM-data som presenteras i avsnitt 6 om berörda aktörer eller i den ovan nämnda tabell 6. Detta anges ett generellt metodproblem och en begränsning i myndighetens STM-data. Det faktum att aktörerna i vissa fall har andra verksamheter och intäkter kan göra att några av de, i STM-data, minsta aktörerna i verkligheten har lättare att bära exempelvis administrativa regleringskostnader än vad som annars skulle vara fallet. När det gäller nättillhandahållarna utgör summan av marknadsandelarna för de 78 aktörerna i mikrokategorin ca 21 procent. Det anges innebära att de potentiellt kan inverka mer på marknadens konkurrens än tjänstetillhandahållarna har möjlighet att göra, allt annat lika. Utifrån STM-data anges det emellertid kunna konstateras att samtliga förutom drygt tio av de nättillhandahållande aktörerna i mikrokategorin antingen är en kommun (ett stadsnät) eller ett energibolag. PTS har inte gjort en detaljerad finansiell analys kring dessa aktörer, men det kan konstateras att dessa aktörer därmed bör ha intäkter och personal som inte direkt är registrerad i STM. Dessa aktörer anges därmed potentiellt kunna ha bättre finansiell styrka och/eller personalstyrka än vad som framgår av PTS data. Deras förmåga att konkurrera kan därmed komma att påverkas i mindre utsträckning av föreskriftens ökade säkerhetskrav, än om de varit helt fristående.

Vidare anges att NI-ICS-kategorin är svårbedömd eftersom skattningarna är baserade på en typ av tjänst, snarare än en viss aktörsstorlek. Skattningarna (ca 480 000 kr i engångskostnad och 807 793 kronor i årlig kostnad) är troligen mer tillämpbara på etablerade företag, såsom de internationella aktörer som verkar på marknaden för NI-ICS i Sverige. Väsentligt lägre kostnader än dessa skulle emellertid kunna utgöra ett hinder för exempelvis uppstartsbolag. Det anges att PTS har viss information från marknaden som tyder på att även en mindre tillhandahållare av NI-ICS skulle kunna få kostnader på upp till en tiondel av de här diskuterade kostnaderna. Det anges inte vara möjligt att utesluta att regleringskostnader av den storleksordningen kan verka som ett hinder för uppstartsbolag och för innovation i allmänhet, även om kostnaderna kanske inte uppkommer direkt efter att en verksamhet startar.

Det anges att PTS inte funnit någon direkt inverkan från föreskrifterna avseende berörda företags incitament att konkurrera eller konsumenters valmöjligheter och beteenden.

Det anges att de effekter på konkurrensförhållanden som beskrivits ovan ska ställas i relation till att de minsta aktörerna också kan vara de som har störst behov av ett utökat säkerhetsarbete. Höga kostnader kan enligt förslagsställaren vara motiverade, om betydande säkerhetsinvesteringar gynnar den enskilde aktören och dess kunder (och samhället i stort, exempelvis genom tidig upptäckt av dataintrång som sedan kan sprida sig). En annan positiv effekt av ökad säkerhetsreglering anges kunna vara att exempelvis större aktörer inom sektorn riktar sin efterfrågan (avseende tjänster från underleverantörer) till de aktörer som bedriver ett systematiskt säkerhetsarbete, vilket kan gynna aktörer i flera led. Att aktörer med ett mindre strukturerat säkerhetsarbete då skulle kunna slås ut anser förslagsställaren kunna vara förenat med samhällsekonomiska vinster, eller åtminstone med en effekt som kompenserar det faktum att vissa företag läggs ner. Säkerhetsarbete anges också kunna utgöra en innovationsverksamhet i sig som leder till nya verksamheter, eftersom efterfrågan på sådana tjänster torde öka.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet konstaterar att denna beskrivning är tydligare och mer utförlig än vad som ofta är fallet i andra ärenden. Den information som redovisas är värdefull och relevant. Det finns några enskilda exempel på att texten hade kunnat bli mer lättillgänglig

om språket hade förenklats. Detta är emellertid inte ett omfattande problem. När det gäller det resonemang som förslagsställaren för om att vissa kostnadsökningar som eventuellt slår ut företag kan innebära samhällsekonomiska fördelar konstaterar Regelrådet att även om detta kan vara riktigt, kan slutsatser också påverkas av ur vilken aktörs perspektiv utvecklingen betraktas och hur olika effekter värderas. Beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena är i alla händelser, som helhet betraktad, tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att det kommer att bli en påverkan på företagen i andra avseenden och därmed är avsaknaden av information inte en väsentlig brist.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att PTS har övervägt om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av de föreslagna föreskrifterna. 70 procent av tillhandahållarna återfinns inom kategorin mikroaktörer varför frågan är central. Det anges, som tidigare nämnts, inte vara möjligt att utesluta att dessa tillhandahållare träffas proportionerligt hårdare än de större aktörerna, trots att kostnaderna i kronor är betydligt lägre. Detta anges troligtvis gälla också små tillhandahållare av NI-ICS. Att kostnader i form av tidsåtgång kan verka höga för mikroföretag kan bero på flera faktorer. Även om ansvaret för säkerheten i nät och tjänster inte kan avtalas eller upphandlas bort är det ofta så att delar av verksamheten i olika utsträckning drivs på entreprenad eller köps som en färdig tjänst. Det innebär att många tillhandahållare inte nödvändigtvis driver eller underhåller nät på egen hand utan köper färdiga tjänster för nät och underhåll, övervakning och trafikdatalagring. De kan även själva köpa tjänster som tillhandahålls över kommunikationsnät eller till och med återförsälja eller ompaketera en befintlig tjänst. De tjänster och nät som nyttjas av dessa mindre aktörer är sådana som omfattas av säkerhetskraven, antingen direkt eller via kravställning och avtal, varvid kostnaderna kan slås ut på flera kunder. Det kan även vara så att en större organisation står bakom, som till exempel en kommun eller kommunalt energibolag.

Förslagsställaren anger att säkerhetskraven inte kan vara lägre för att en tillhandahållare har färre anställda. De föreslagna kraven anges vara en miniminivå som ska hållas oavsett storlek på verksamhet. En aktör med exempelvis 0–1 anställda kan knappast tillhandahålla ett nät eller en tjänst utan att ta hjälp av andra för drift, underhåll eller teknisk expertis, på samma sätt som företag anlitar andra för till exempel fakturering. Sammanfattningsvis anges det ofta vara så att även om samma krav gäller för mindre tillhandahållare, är det ofta någon annan (större) aktör som gör själva arbetet för att kraven ska vara uppfyllda, vilket i sin tur anges innebära att en mindre tillhandahållare i många fall inte bär hela kostnaden för att uppfylla ett krav. Bestämmelserna i de föreslagna föreskrifterna anges vidare generellt sett vara utformade som teknikneutrala funktionskrav eller s.k. ”vad”-krav. Det anges i sin tur innebära att bestämmelserna fastställer vad tillhandahållare ska uppnå vid vidtagande av olika säkerhetsåtgärder utan att ställa tekniskt detaljerade krav på hur detta ska uppnås.

Samtliga tillhandahållare, oavsett storlek, anges därmed ha ett stort utrymme att göra egna bedömningar av hur bestämmelserna ska efterlevas och vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån hur deras verksamhet ser ut och de risker som de behöver hantera. PTS bedömning anges vara att föreskrifternas utformning ger en flexibilitet i regelverket och att någon ytterligare särskild hänsyn inte behöver tas till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bedömning som förslagsställaren gör när det gäller hänsyn till små företag. Bedömningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i samtliga avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det hade förbättrat konsekvensutredningens transparens ytterligare om en tydligare bild hade kunnat ges av de nya aktörer som kommer att omfattas av det föreslagna regelverket (NI-ICS). Det finns emellertid viss information och det förklaras tydligt vilka begränsningar som funnits för informationsinhämtningen. Regelrådet vill framhålla värdet av att effekterna för denna nya grupp följs upp. Dessa synpunkter påverkar emellertid inte den helhetsbedömning som görs av den aktuella konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner därför 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 23 mars 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande