

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.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över Genomförande av direktivet om inrättade av en kodex för elektronisk kommunikation (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om elektronisk kommunikation och förslag till lag om införande av lagen om elektronisk kommunikation. Därutöver ingår förslag till ändring i rättegångsbalken, i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485) och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Vidare ingår förslag till ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, i lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306), lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler, lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning, marknadsföringslagen (2008:486), lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), luftfartslagen (2010:500), radio- och tv-lagen (2010:696), lagen (2010:751) om betaltjänster, varumärkeslagen (2010:1877) samt i lagen (2012:728) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Slutligen ingår förslag till ändring i lagen (2013:315) om intelligenta transportsystem vid vägtransporter, i radioutrustningslagen (2016:392), lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och i lagen (2018:1653) om företagsnamn.

I sak anges förslaget innebära huvudsakligen följande. Det lämnas förslag som genomför det nya EU-direktiv som ligger till grund för regleringen av marknader för elektronisk kommunikation. En ny lag om elektronisk kommunikation föreslås ersätta den idag gällande lagen¹ om elektronisk kommunikation (LEK). Följdändringar föreslås i ett antal lagar som hänvisar till LEK. Det nya direktivet utgör en omarbetning av och ersätter äldre EU-rätt på området. Delar av förslaget innebär också att bestämmelser i den idag gällande LEK, som genomför de äldre rättsakterna, förs över oförändrade till den föreslagna nya lagen. Förslaget innebär också materiella förändringar. I den allmänmotiverande texten till förslag anges således några exempel på att utrymme för den nationella lagstiftaren utnyttjas, såsom när det gäller alternativ användning av harmoniserat frekvensutrymme där förslaget innebär att ett undantag som direktivet medger utnyttjas². Denna fråga är också ett exempel på att det införs

¹ D.v.s. ersätta lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

² Se sid 136 i promemorian.

materiellt nya bestämmelser i den nya lagen om elektronisk kommunikation. I övrigt förändras exempelvis reglerna för saminvesteringar och rena grossistföretag och avseende slutanvändarnas rättigheter. Regelrådets granskning fokuserar på de ändringar som bedöms medföra konsekvenser av betydelse för företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning) antogs den 11 december 2018 och trädde i kraft den 21 december samma år. Medlemsstaterna ska senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som krävs för att genomföra direktivet. Den 11 december antogs också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1971 om inrättande av Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och Byrån för stöd till Berec (Berecbyrån). Förordningen trädde också i kraft den 21 december 2018. Vidare anges att Post- och telestyrelsen (PTS) i en rapport har föreslagit att det i LEK ska införas vissa bestämmelser om sanktionsavgifter, om informationsinhämtning och om underrättelser vid risk för nedstängning av bredbandsförbindelser. PTS anges också ha föreslagit ett förtydligande i LEK när det gäller tillstånd att använda nummer. Det anges att promemorian innehåller lagförslag om hur EU-direktivet ska genomföras och även de lagförslag som föranleds av PTS nyss nämnda förslag. Det anges att den nya EU-lagstiftningen har tagits fram mot bakgrund av de senaste årens utveckling som innebär att sektorn för elektronisk kommunikation numera är en absolut förutsättning för den digitala ekonomin. Syftet med den nya EU-lagstiftningen anges vara att uppnå heltäckande och obegränsad uppkoppling på den inre marknaden, främjad konkurrens och ökade valmöjligheter för slutanvändarna, samt en förenklad reglering och regleringsprocess anpassad för snabba förändringar på marknaderna och i den tekniska utvecklingen, allt för att uppnå en mer sammanhållen inre marknad.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen finns inte någon beskrivning av alternativa lösningar eller effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I anslutning till de avsnitt i promemorian där förslagen presenteras finns också i förekommande fall bedömningar av vilka delar av EU-direktivet som inte föranleder att bestämmelser införs i den nya lagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att förslaget huvudsakligen föranleds att en omarbetning av EU-rätten har gjorts och ska genomföras i svensk rätt. Under denna förutsättning går det att sluta sig till att i vart fall en effekt av om ingen reglering skulle komma till stånd är att Sverige skulle bli föremål för ett överträdelseärende. Såvitt Regelrådet kan förstå finns det inte något realistiskt alternativ till åtgärd som inte skulle innebära lagstiftning. Däremot skulle det kunna finnas olika sätt att utforma de svenska bestämmelserna, i den mån direktivet tillåter detta och det bedöms ändamålsenligt. Det finns, som refererats ovan, exempel på att förslagsställaren klargör att vissa skrivningar i EU-direktivet inte behöver införas i den föreslagna nya lagen eftersom de tillgodoses på annat sätt genom befintlig svensk lagstiftning. Utifrån sådan information kan man motsatsvis sluta sig till att det i princip skulle ha funnits – ett mindre lämpligt – alternativ att införa samma krav i den föreslagna nya lagen. Enligt Regelrådets uppfattning kan det inte sägas finnas en tydlig redovisning av alternativa lösningar i promemorian. Det finns dock, som nämnts, vissa resonemang om detta i anslutning till beskrivningen av de förslag som lämnas och beskrivningen kan anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i detta ärende, även om större tydlighet hade varit önskvärd.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som refererats ovan är bakgrunden till förslaget huvudsakligen Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning). I remissen anges att detta direktiv utgör en omarbetning av och ersätter fyra tidigare EU-rättsakter. I redovisningen av de förslag som lämnas i promemorian finns specifika beskrivningar av hur de föreslagna svenska bestämmelserna förhåller sig till direktivets bestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att förslaget till övervägande del utgör ett genomförande av EU-rätt. Det är tydligt att undantag som medges enligt direktivet utnyttjas i vissa fall medan andra möjligheter inte utnyttjas. De val som görs i dessa avseenden motiveras. Beskrivningen är tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att den nya lagen om elektronisk kommunikation och övriga lagändringar ska träda i kraft den 21 december 2020. Det anges att enligt artikel 124 i EU-direktivet ska medlemsstaterna senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelserna ska tillämpas från och med den 21 december 2020. Mot denna bakgrund anges att den nya svenska lagstiftningen bör träda i kraft den dagen. Det föreslås också en särskild lag om införande av den nya lagen om elektronisk kommunikation i vilken det ska finnas ikraftträdande och övergångsbestämmelser i ett antal avseenden, bl.a. om anmälan av verksamhet, beslut om skyldigheter för företag och nummerportabilitet. Det anges att ett informationsarbete kan behöva göras avseende de nya bestämmelserna om paketerbjudanden och även andra bestämmelser som avser slutanvändare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen av vilka skäl som tidpunkten för ikraftträdande har valts. Med ledning av beskrivningen av övergångsbestämmelserna går det att sluta sig till att ett motiv till dessa i förekommande fall har varit hänsyn till företag. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om beskrivningen avseende behovet av informationsinsatser hade belyst vilken aktör som ska ansvara för informationsinsatserna och om det finns behov av informationsinsatser enbart avseende bestämmelserna om slutanvändare eller mer generellt. Beskrivningen kan likväl anses tillräcklig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att marknaden för elektronisk kommunikation är en ekonomiskt betydelsefull sektor för enskilda medborgare, myndigheter och företag i olika branscher. Det anges att

intäkterna på slutkundsmarknaden för elektronisk kommunikation³ under 2018 uppgick till ungefär 51 miljarder kr och att de legat stadigt på ungefär denna nivå under de senaste fem åren. Vidare anges att i oktober 2018 hade ca 89 procent av alla hushåll och företag antingen tillgång till bredband med en hastighet av 1 Gbit/sekund eller fiber i den absoluta närheten vilket var en ökning med fyra procentenheter jämfört med 2017. Därutöver anges att det i december 2018 fanns fler än 700 aktörer anmälda hos PTS för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster.

De fyra största aktörerna på mobilmarknaden hade sammanlagt 95 procent av abonnemangen. Dessa aktörer anges driva mobilnät baserade på teknikerna GSM, UMTS och LTE (dvs. 2G, 3G och 4G). Den största mobiloperatören hade en omsättning om ca 100 miljarder kr i hela koncernen medan den minsta av de fyra mobiloperatörerna hade en omsättning om ca 7 miljarder kr.

När det gäller fast bredband anges det absolut största antalet nätägare vara mindre ekonomiska och ideella föreningar som endast äger fibernät för eget bruk, s.k. fiberföreningar eller byanät. Tillsammans utgör emellertid dessa en liten del av den totala marknaden. Det anges finnas ungefär 160 kommunalt ägda stadsnät aktiva i sammanlagt 180 kommuner. Dessa stadsnät utgör tillsammans ca 51 procent av bredbandsmarknaden. De privata aktörerna anges tillsammans stå för ungefär 46 procent av nätinnehavet. Därutöver anges att även staten äger infrastruktur för bredband genom Affärsverket svenska kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB. Det finns också statliga aktörer som har påverkan på anläggningen av bredband i egenskap av förvaltare av mark och fastigheter, såsom Trafikverket.

Det anges att de största privata nätägarna i Sverige har olika affärsmodeller, från vertikal integration till grossistorienterad verksamhet. Det finns ett antal privata aktörer som är kommunikationsoperatörer i andras nät, t.ex. stadsnät eller fastighetsnät. Kommunikationsoperatörer anges också kunna tillhandahålla tjänster på sin egen (ägarens) plattform. Det anges för närvarande finnas en helt fristående kommunikationsoperatör i Sverige, dvs. en aktör som varken äger nät, säljer slutkundstjänster eller ingår i samma koncern som bolag som säljer sådana tjänster. På tjänstenivån anges det finnas ett stort antal företag som tillhandahåller tjänster för internet, tv och telefoni och som inte är vertikalt integrerade i något annat led i värdekedjan. Förutom tjänstetillhandahållare som bedriver verksamhet i hela landet, finns det i olika utsträckning lokala tillhandahållare av slutkundstjänster.

Vidare anges i konsekvensutredningen att det nya direktivets definition av tillämpningsområdet innebär att även nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster omfattas, vilket är en förändring jämfört med tidigare bestämmelser. Det anges vara svårt att uppskatta hur många företag som tillhandahåller kommunikationstjänster, vilket bl.a. beror på att sådana företag kan ha sin hemvist i olika länder samtidigt som deras tjänster tillhandahålls globalt och på att sådana tjänster kan uppstå och försvinna i stor omfattning på relativt kort tid. Det anges röra sig om en omfattande användning av ett stort antal olika applikationer där en handfull står för den största användningen. Det anges att EU-kommissionens konsekvensanalys till direktivet inte innehåller närmare information men att andra källor anger att de två globalt mest populära meddelandetjänsterna i oktober 2018 hade drygt 1 miljard månatliga användare vardera. Vidare anges att många av dessa företag varken har sitt säte eller kan sägas bedriva sin verksamhet i Sverige. De föreslås inte omfattas av krav på anmälan till PTS.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget kan påverka företag i olika branscher och det finns en beskrivning av den bransch som berörs mest som enligt Regelrådets uppfattning är tydlig.

³ Denna marknad anges bestå av mobila samtals- och datatjänster, fasta internettjänster, fasta samtalstjänster och datakommunikationstjänster samt svarfiber till slutkund.

Det är tydligt i vilken bransch de företag som berörs mest befinner sig och det finns uppgifter som ger en bild av hur marknaden fördelar sig mellan aktörer i olika storlek och med olika inriktning på sin verksamhet. Det finns inte uppgifter om alla kategorier företags absoluta antal eller storlek men det finns överlag tillräcklig information.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Reglerna om krav på anmälan för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster anges huvudsakligen vara oförändrade i den nya lagen jämfört med vad som gäller idag. Mot den bakgrunden bedöms det inte bli några ökade administrativa kostnader för berörda företag till följd av dessa regler. Det anges att en förändring i avgiftsuttag, som beskrivs närmare nedan, innebär en administrativ och finansiell lättnad för de företag som bedriver en anmälningspliktig verksamhet i begränsad omfattning och kan ha begränsade resurser för att hantera myndighetskontakter. Effekten kvantifieras inte. Att erbjuda saminvestering (se mer nedan) skulle, i förekommande fall, antagligen medföra administrativa kostnader för de företag som bedöms ha en betydande marknadsmakt (SMP) som ville göra detta. Det skulle behöva tas fram rutiner för saminvesteringsförfarandet, som även behöver administreras.

När det gäller skydd för säkerhet och integritet vid tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster anges att dagens rättsläge huvudsakligen ska bibehållas. Detta anges i sin tur innebära att det inte uppstår nya kostnader eller administrativa bördor till följd av förslag på det området. Det samma anges gälla avseende skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om säkerhetsincidenter. Det tillkommer emellertid ett krav för den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att när det finns särskild anledning att befara att en säkerhetsincident kommer att inträffa, på lämpligt sätt meddela berörda användare om det samt om möjliga åtgärder för skydd och avhjälpan som användarna kan vidta. Förslagsställaren anger att ansvarskännande företag redan torde ge detta slags information till sina kunder när det finns risk för incidenter och därför bedömer förslagsställaren att konsekvenserna inte borde bli alltför omfattande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns kvalitativ information om hur delar av förslaget kan ge upphov till administrativa kostnader. Det saknas emellertid helt kvantifiering. Det finns inte heller en motivering till varför kvantifiering inte har gjorts. Vidare är det inte klart vilken grund som förslagsställaren har för sin bedömning av att det inte skulle bli några merkostnader jämfört med dagens situation till följd av kravet på information till allmänheten. Sammantaget är befintlig information inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att företag som är anmälda till PTS och bedriver anmälningspliktig verksamhet idag betalar en årsavgift som bidrar till att finansiera myndighetens verksamhet. Nivån på avgifterna bestäms i föreskrifter som myndigheten meddelar och de totala avgifterna får inte överstiga ett takbelopp som anges i förordning⁴. I förslaget ingår att avgifter inte ska tas ut från företag med omsättning under 30 miljoner kr per år. Detta anges få följande konsekvenser. Idag tar PTS ut en avgift

⁴ Närmare bestämt avses förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet.

från ca 600 företag. Av dessa har 350 en omsättning som understiger 5 miljoner kr per år, vilket enligt nu gällande regler medför att de betalar en fast avgift i stället för omsättningsbaserad och står för omkring 0,5 procent av det totala avgiftsuttaget. Med den föreslagna omsättningsgränsen för avgiftsuttag på 30 miljoner kr anges att det skulle bli 100 av dagens 600 företag som fortsättningsvis skulle vara avgiftspliktiga. Dessa står idag för omkring 96 procent av avgiftsuttaget och med det nya föreslagna tröskelvärdet skulle de i stället få stå för 100 procent. Förslag att tillstånd att använda radiosändare i harmoniserat frekvensutrymme avsett för trådlösa bredbandstjänster ska meddelas för minst 15 år anges ge tillståndshavaren en säkerhet för hur länge tillstånd ska gälla. Detta anges i sin tur allmänt sett gynna viljan att investera i nya och innovativa tjänster samt utbyggnad och täckning.

Avseende samtalsterminering⁵ anges följande. Den fasta och mobila termineringen har länge varit föremål för prisreglering inom Europa. Förslaget nu innebär att en EU-gemensam taxa införs. Företag som särskilt påverkas i dagsläget anges vara ett tjugotal operatörer som är aktiva på termineringsmarknaderna, varav ett tiotal inom mobil terminering. Det anges att de svenska operatörerna idag förmedlar mer trafik till utlandet än vad som kommer in från utlandet till dem. Det svenska operatörskollektivet anges således ha en negativ trafikbalans mot utlandet. Detta i kombination med att de svenska termineringsnivåerna för fast och mobil samtrafik är lägre än det viktade genomsnittet inom EU anges ge ett nettoutflöde av pengar från Sverige till utlandet. Förslagsställaren förutsätter att operatörerna övervältrar kostnaden för samtalstermineringar på slutkunderna. I enlighet med den nya regleringen kommer ingen terminerande operatör inom EU få överskrida de gemensamma termineringstaxorna. Förslagsställarens bedömning är att den internationella trafikbalansen även i fortsättningen kommer att vara negativ för Sverige. Om termineringspriset för alla operatörer i EU blir detsamma kommer nettokostnaderna för svenska operatörer därför att minska.

Förslaget att företag som bedöms ha en betydande marknadsmakt (SMP) ska kunna åta sig att investera i ny infrastruktur i stället för att bli ålagda att genomföra andra åtgärder bedöms troligen inte komma att tillämpas i större omfattning i Sverige. Fiberutbyggnaden i Sverige anges ha nått långt och det finns redan fungerande affärsmodeller för att bygga ut bredband till hushåll och företag.

Bestämmelser att slutanvändare efter att bindningstiden löpt ut vid automatisk avtalsförlängning har rätt att säga upp avtalet med en månad uppsägningstid anges inte få så stora konsekvenser för tillhandahållarna eftersom de redan enligt annan lagstiftning är skyldiga att påminna om avtalsförlängningen för att den ska få effekt. Den stora skillnaden för företagen anges bli att de även måste informera slutanvändare som inte är konsumenter.

En ny regel som begränsar möjligheten att begära kompensation för terminalutrustning vid uppsägning av avtalet i förtid anges innebära att tillhandahållare som också säljer terminalutrustning kommer att kunna ta utgångspunkt i förfaranderegler om hur ersättningen ska beräknas när slutanvändaren behåller utrustningen. Bestämmelserna skulle också kunna medföra förlorade intäkter för tillhandahållare som hittills inte gjort någon avräkning för terminalens värde över tid.

Den nya funktion för kostnadskontroll som krävs för kostnadskontroll av internetanslutningstjänster och allmänt tillgängliga kommunikationstjänster som faktureras utifrån förbrukning anges kunna medföra relativt stora kostnader för tillhandahållare som inte har en motsvarande skyldighet idag. Även för tillhandahållare som redan idag erbjuder liknande tjänster anges de nya kraven på hur funktionen ska utformas att det kan väntas bli kostsamt att anpassa tjänsterna.

⁵ Med terminering avses att ett samtal kommer fram till slutmottagaren i ett annat kommunikationsnät än det där samtalet inleddes (eller med den tekniska termen originerades). Begreppen används vid samtrafik mellan olika kommunikationsnät.

Den mer detaljerade regleringen av porteringsförfarandet anges kunna medföra viss ökad arbetsbelastning för tillhandahållare exempelvis när portering misslyckas och slutanvändarens tjänster ska återaktiveras. Det anges även kunna bli en administrativ börda när förhandsbetalda tjänster på begäran av slutanvändaren ska återbetalas. Möjligheten att byta tillhandahållare genom fjärrstyrning anges innebära positiva konsekvenser för slutanvändare – främst företag – som använder maskin till maskin-tjänster. Det blir lättare att välja en annan tillhandahållare som är mer fördelaktig. Även för tillhandahållare anges detta kunna innebära en enklare hantering som inte är lika resurskrävande som dagens.

Det anges att kravet på en interoperabel bilradiomottagare, som föreslås inom ramen för fordonslagstiftningen, generellt medför en fördyring för fordonstillverkare, eftersom radion är en integrerad del av fordonet och de flesta fordon inte kan köpas utan en radio monterad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns förhållandevis mycket och tydlig kvalitativ information om möjliga effekter på andra kostnader och verksamhet. En brist är emellertid att kvantifiering av kostnadsförändringarna helt saknas. Detta är särskilt problematiskt när det gäller de kostnader som förslagsställaren anger kan bli betydande. Mot den bakgrunden kan inte beskrivningen av påverkan på andra kostnader anses tillräckligt tydlig. Påverkan på verksamhet har emellertid beskrivits tillräckligt väl.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges apropå förändringarna i avgiftsuttag att eftersom avgiften som idag tas ut av de företag som skulle falla under tröskelvärdet är relativt liten är det inte troligt att det skulle uppstå snedvridningseffekter i konkurrensen mellan avgiftspliktiga och icke-avgiftspliktiga företag. Vidare anges att förslaget att det i harmoniserat frekvensutrymme ska kunna beviljas tillstånd för annan användning än på harmoniserade villkor är positivt för företagens konkurrensförmåga och möjlighet till innovation. Avsikten med bestämmelsen anges vara att inte hindra ny och innovativ radioanvändning om det finns förutsättningar för det.

Det anges vara osäkert i vilken mån det idag finns avtal som innebär att den som tillhandahåller ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster begränsar slutanvändarnas rätt att ansluta terminalutrustning till trådlösa lokala nät eller deras möjligheter att erbjuda andra slutanvändare anslutning till trådlösa nät. Den nya lagen innehåller i alla händelser bestämmelser som ska förbjuda sådana begränsningar. Det anges att syftet med EU-bestämmelserna som motiverar de nationella förslaget är att det ska bli lättare för slutanvändare att erbjuda andra slutanvändare tillgång till internet via RLAN⁶. Sådana erbjudanden skulle kunna utgöra substitut till operatörers erbjudanden om trådlöst bredband via mobilnät och mobilnätsoperatörer skulle i så fall kunna möta en större konkurrens än vad som är fallet idag. Emellertid anges det att erfarenheter hittills visar att det är mycket svårt att bygga ut RLAN på ett sätt som motsvarar de mobila nätens täckning och kapacitet och det bedöms därför att en ökad tillgång till RLAN endast marginellt kommer påverka konkurrensförhållandena för dem som bygger ut och driver mobila bredbandsnät.

⁶ RLAN: Radio Local Area Network, en form av trådlöst nätverk som täcker ett begränsat geografiskt område.

De nya bestämmelserna avseende trådlösa lokala nätverk anges som helhet betraktat skapa bättre förutsättningar för etablering av 5 G-nät, vilket gynnar bredbandsutbyggnad och mobiltäckning samt en positiv effekt på digitalisering och näringslivets konkurrenskraft.

När det gäller nummer anges att förslaget huvudsakligen innebär att det inte blir några förändringar jämfört med idag. Det finns emellertid ett undantag, nämligen att PTS ska se till att det finns en nummerserie av icke-geografiska nummer som får användas för andra tjänster än interpersonella kommunikationstjänster i hela EU. Detta väntas gynna aktörer som avser att tillhandahålla maskin till maskin-tjänster eller sakernas internet inom EU⁷ när de kan använda sådana nummer både i Sverige och extraterritoriellt inom EU. Förslaget anges genom detta bidra till att gynna företagets konkurrenskraft och möjlighet att utveckla innovativa tjänster.

Bestämmelser avseende företag som har ett betydande marknadsinflytande (SMP) anges ha gällt i den svenska lagen i mer än 15 år. Nya bestämmelser om att ge tillträde till nät närmast slutanvändaren anges kunna tillämpas för alla operatörer, oavsett vilket marknadsinflytande de har och reglerna borde enligt förslagsställaren kunna främja tillgången till mer konkurrenskraftiga tjänster för slutanvändaren i lägen där det inte är hållbart att anlägga parallell infrastruktur. Det anges ha skett en betydande utveckling av bredbandsmarknaden i Sverige sedan 2011 då den senaste större ändringen av EU-regelverket för elektroniska kommunikationer genomfördes. År 2011 hade 40 procent av befolkningen tillgång till fiberbredband jämfört med 81 procent av hushållen 2018. Tillgången till bredband i tätbebyggelse ökade under denna period från 44 procent till 81 procent. I glesbygd var motsvarande ökning från 5 procent av befolkningen 2011 till 41 procent av hushållen 2018. Det anges således fortsatt finnas stora skillnader mellan tillgången till bredband i tätbebyggda och glesbebyggda områden. Sammantaget bedöms det finnas ett stort antal fastighetsägare som kan påverkas av den aktuella regleringen. Många av dessa anges vara små ekonomiska föreningar i form av bostadsrättsföreningar. Det anges emellertid också kunna vara så att operatörer som berörs av reglerna kan ha drivkrafter till att förhindra tillträde på rimliga villkor, särskilt om de är vertikalt integrerade på ett sådant sätt att de själva tillhandahåller slutkundstjänster till de aktuella fastigheterna. Det anges att den påverkan som regeln kan få på ledningsägare och operatörer och ingreppet i deras förfoganderätt bedöms uppvägas av förbättrad konkurrens inte minst i glesbygd, vilket leder till lägre priser och förbättrat utbud för slutanvändarna.

Det anges vidare att nya regler om att rena grossistföretag, om de ges SMP-status, enbart ska kunna åläggas vissa mindre SMP-skyldigheter. Det anges att dessa nya regler kan leda till att ren grossistverksamhet som affärsmodell kommer att tillämpas i ökad utsträckning. Detta anges också minska drivkrafterna att diskriminera grossistkunder till förmån för den egna slutkundsverksamheten. Detta skulle i sin tur kunna leda till utbyggnaden ökar och att bredbandsnät kan anläggas i områden där sådana redan finns, vilket kan leda till ökad konkurrens, med positiva effekter för slutkunder. Sammantaget anges att konsekvenserna av förslaget när det gäller SMP och rena grossistföretag är svårbedömda men att det väntas bli begränsade effekter på konkurrenssituationen.

Förbud mot diskriminerande krav och villkor som syftar till att säkerställa att slutanvändare inte nekas tillgång till abonnemang eller andra avtal om elektroniska kommunikationstjänster anges kunna medföra konsekvenser på den svenska marknaden. Att bestämmelsen kommer till klart uttryck⁸ i den nya lagen bedöms innebära en ökad transparens och rättssäkerhet. Mikroföretag som enbart tillhandahåller nummeroberoende kommunikationstjänster ska enligt förslaget inte omfattas av flera bestämmelser om

⁷ Förkortas internationellt M2M respektive IoT, Internet of things.

⁸ Förslagsställaren anger att det redan finns en praxis på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster som i princip stämmer överens med de regler som nu införs. Kodifieringen bedöms likväl ha betydelse.

slutkundsskydd. Det anges att de mikroföretag som avses sällan har sitt säte i Sverige. Konsekvensen för de företag som undantas från den aktuella regleringen är att de enklare kan sälja sina tjänster till slutanvändare. För slutanvändare som ingår avtal med ett sådant företag blir konsekvensen ett sämre skydd än om avtalet hade ingåtts med ett företag som omfattas av bestämmelserna.

I promemorian finns också förslag om att konsumenter men också mikroföretag och små företag ska ha rätt till information med visst närmare angivet innehåll, inklusive en sammanfattning av de viktigaste avtalsvillkoren, innan ett avtal ingås. När det gäller tillhandahållare som träffas av regleringen anges det i dagsläget finnas drygt 500 anmälda tillhandahållare av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster hos PTS. Av dessa bedöms de flesta vara mindre företag. Det kan uppstå inträdeshinder på marknaden för mindre företag när det införs alltför tunga krav på hur och när information ska lämnas. Förslagsställaren hänvisar till att telekombranschen i Konsumentverkets konsumentrapport 2018 bedömdes ligga på den lägsta nivån avseende transparens och möjlighet att göra informerade val och anger mot denna bakgrund att intresset att inte avskräcka marknadsinträde måste ställas mot intresset av att förbättra informationsmöjligheterna för slutanvändarna inför ett köp. Sammantaget bedömer förslagsställaren att informationskraven inte är alltför betungande.

Att maskin till maskin-tjänster inte berörs av kraven bedöms ge begränsade konsekvenser eftersom bestämmelser om informationskrav vid avtal inte är lika relevanta för dessa tjänster.

När det gäller paketerbjudanden anges att när det införs krav som innebär att alla aktörer som ger sådana erbjudanden behöver göra det på likartade villkor, kan det ge bättre konkurrensvillkor på marknaden. Bestämmelserna anges bland annat innebära ökad transparens vid sampaketering och möjligheter att jämföra olika erbjudanden.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har redovisat utförlig information om konsekvenser som kan anses beröra konkurrensförhållandena för företag. Detta är i sig värdefullt. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle i själva verket vissa förändringar som beskrivs kunna ha konsekvenser både för företag som levererar de aktuella tjänsterna och de företag som i förekommande fall finns bland kunderna. Det finns också viss information som beskriver just den andel av kundpopulationen som bedöms vara företag. Det hade kunnat göra beskrivningen ännu tydligare om dessa aspekter hade blivit ytterligare belysta. Det finns exempel på resonemang där förslagsställaren ställer nyttan för konsumenter mot de ytterligare bördor och/eller nya inträdeshinder för företag som regeländringarna innebär. Det är värdefullt att det tydligt framgår på vilken grund som förslagsställaren bedömer att eventuella negativa konsekvenser för vissa företag är motiverade. Samtidigt finner Regelrådet att de beskrivningar som finns inte nödvändigtvis fullt ut belyser storleken på de negativa konsekvenserna för berörda företag. Regelrådet har visserligen förståelse för att det för förslagsställaren är relevant att redovisa en bedömd samhällsekonomisk effekt netto, alla faktorer inräknat. Detta hindrar inte att även utfall som på den övergripande samhällsekonomiska nivån bedöms vara positiva av förslagsställaren kan inbegripa kännbara negativa konsekvenser för företag. Utifrån perspektivet att belysa konsekvenser av betydelse för företag hade det varit värdefullt om sådana resonemang hade kunnat utvecklas vidare. Detta skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet. Som helhet betraktad är dock befintlig beskrivning tillräcklig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget att reglerna för ett urvalsförfarande vid beviljande av tillstånd ska framgå av den allmänna inbjudan till ansökan bedöms leda till en tydligare regelgivning för berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som har refererats ovan anges det i remissen att förslaget i vissa avseenden är utformat på ett sätt som tar hänsyn till mikroföretag eller företag som har en viss högsta omsättning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade visserligen varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat tydligare resonemang kring hänsyn till små företag men eftersom det ändå framgår att förslaget innebär att viss hänsyn tas är beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen innehåller flera avsnitt som håller en tillräcklig kvalitet. Det finns brister i tydlighet när det gäller redovisningen av hur företagens kostnader påverkas. Sammantaget finner dock Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Vid beredningen av detta ärende har Regelrådet även inhämtat synpunkter från berörd branschorganisation på remissen. Regelrådet har därvid erfarit att det befintliga regelverket bedöms ha en stor påverkan på berörda företag men att den nu aktuella ändringen inte bedöms vara stor i sig.

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 20 november 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande