

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.

Utrikesdepartementet

Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalys avseende förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för det fria flödet av icke-personuppgifter i Europeiska unionen, (KOM (2017) 495 slutlig)

Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivaren med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

Innehållet i förslaget

Det föreslås en förordning om en ram för det fria flödet av icke-personuppgifter i Europeiska unionen.

Förslaget innebär att det fastställs regler avseende datalokaliseringsskrav, tillgång till uppgifter för behöriga myndigheter och dataportering för professionella användare. Detta för att säkerställa fri rörlighet för andra uppgifter än personuppgifter på den inre marknaden eftersom rörligheten för icke-personuppgifter över gränserna idag är begränsat i många medlemsstater genom lokaliseringsskrav eller på grund av rättslig osäkerhet på marknaden. Förslaget syftar till att göra det lättare för yrkesmässiga användare av datalagring eller andra databehandlingstjänster att byta tjänsteleverantör och dataportera samtidigt som en alltför stor börda inte skapas för tjänsteleverantörerna eller att marknaden snedvrids. Detta genom att lokalisering av data för lagring eller annan behandling inom unionen inte får begränsas till en viss medlemsstats territorium och lagring eller annan databehandling i annan medlemsstat får inte förbjudas eller begränsas om det inte är motiverat av hänsyn till allmän säkerhet. Förslaget innebär även att kommissionen ska uppmuntra och underlätta utarbetandet av självreglerande uppförandekoder avseende portering av data. Behöriga myndigheternas befogenhet att begära och få tillgång till information för reglerings- och tillsynsändamål för till exempel inspektion och verifiering ska inte påverkas av förslaget.

Alternativa lösningar

I EU-kommissionens konsekvensanalys framgår dels kortfattade uppgifter om förkastade alternativa lösningar såsom att revidera befintliga direktiv, dels lösningar som har utretts närmare.

De alternativ som utretts närmare är följande.

- Alternativ 0 vilket innebär inga förändringar av EU reglering.
- Alternativ 1 som är ett icke-regleringsalternativ som skulle innebära att riktlinjer skulle tillhandahållas för ett bättre genomförande av EU:s befintliga instrument gentemot ooberättigade hinder för datalokalisering som införts av medlemsstaterna.

- Alternativ 2 som anges vara ett principbaserat lagstiftningsinitiativ och en samarbetsram, inkluderat samreglering om dataportering med mera.
- Alternativ 2a som är en variant av alternativ 2, där istället för lagstiftning och samreglering om dataportering skulle det hanteras genom självreglering för att förbättra villkoren för dataportering vid byte av leverantör eller dataportering till användarnas egna IT-system. Alla redan tillämpliga säkerhetskrav skulle även fortsätta att gälla för företag när de lagrar eller behandlar data i andra EU-medlemsstater.
- Alternativ 3 som är ett detaljerat lagstiftningsinitiativ där fullständigt harmoniserade regler om omotiverade datalokaliseringskrav skulle skapas. Leverantörer av molntjänster skulle vara skyldiga att underlätta portering av uppgifter och i tillräcklig detalj redogöra för relevanta förfaranden, tekniska krav och kostnader. Det anges att det också skulle utvecklas gemensamma standarder och ett särskilt europeiskt certifieringssystem för säker datalagring och/eller databehandling för molnbaserade tjänster.

Alternativet som förordas i konsekvensanalysen är 2a, med beaktande av kriterierna effektivitet, ekonomiska effekter och baserat på stöd från intressenter. Alternativet anges öka rättssäkerheten och höja förtroendenivåerna, leverera konkreta resultat på kort sikt samtidigt som det lämnar stor flexibilitet för att ramverket ska kunna utvecklas och anpassas. Detta genom att kombinera tydliga rättsliga principer, insynskrav, klargöra tillämpligheten av nuvarande säkerhetskrav, samarbete mellan och med medlemsstaterna genom inrättandet av en expertgrupp och självreglering. Alternativet anges vidare kombinera åtgärder som stöds av intressenterna för att på bästa sätt främja fri rörlighet av data på EU:s inre marknad. Det anges vidare att förslaget medför att befintliga oberättigade begränsningar för lokalisering undanröjs och att framtida hinder förebyggs.

EU-kommissionens konsekvensanalys

Aktörer som berörs av förslaget

Förslaget berör medborgare, nationella förvaltningar och företag, inbegripet mikroföretag och små och medelstora företag. Alla företag anges gynnas av bestämmelserna om åtgärder mot hinder för datarörligheten. Särskilt de små och medelstora företagen kommer att gynnas av förslaget, eftersom fri rörlighet för icke-personuppgifter direkt kommer att sänka deras kostnader och gynna en starkare konkurrenssituation.

Det anges att tjänsteleverantörer som tillhandahåller datalagring och databehandling påverkas ur ekonomisk synpunkt mest av förslaget. Företag som använder data och databaserade tjänster berörs också. Enligt redovisade uppgifter från en studie skulle tillverkningssektorn få den största fördelen av de professionella molnanvändarna, baserat främst på prisminskningar av molntjänster. Följt av distribution, detaljhandel och hotellbranschen samt finansbranschen, utbildning och hälsa.

Analyser av effekter för företag

Det anges att förslaget skulle medföra att befintliga obehöriga lokaliseringsbegränsningar upphör och att framtida begränsningar förebyggs. Av det analyserade urvalet på 45 datalokaliseringsrestriktioner anges att mer än två tredjedelar är obefogade, vilket innebär att de flesta ska avlägsnas. Det anges att de kvarvarande restriktionerna sannolikt inte påverkar företag eftersom sådana restriktioner sannolikt inte skulle vara motiverade på grund av allmän säkerhet. Inget av de redovisade restriktionerna är från Sverige.

Borttagandet av datalokaliserings restriktioner anges vidare vara den viktigaste faktorn för att driva europeisk dataekonomi mot ett tillväxtscenario om 4% BNP år 2020. Förslaget anges skapa ett optimalt

investeringsklimat, eftersom förslaget inte bara är inriktat på nuvarande problem men också för att förhindra framtida problem samt skapa rätt miljö för EU att fullt ut ta itu med fördelarna inom dataindustrin. Enligt redovisade uppgifter från meddelande "Att skapa en europeisk dataekonomi" uppskattades värdet av EU:s datamarknad år 2016 till nästan 60 miljarder euro. Enligt en studie skulle EU:s marknad kunna uppgå till mer än 106 miljarder Euro år 2020.

Tjänsteleverantörer som tillhandahåller datalagring och databehandling påverkas ur ekonomisk synpunkt mest av förslaget. Förslaget anges dock vara utformat för att undvika onödiga administrativa bördor. Kostnaderna för att följa reglerna skulle kunna uppstå i samband med rättslig analys, utveckling av nya standardklausuler för kontrakt för byte av tjänsteleverantör för molndatalagring och databehandling, utarbetande av uppförandekoder, standarder etc. Ytterligare kostnader som skulle kunna uppstå är vid överföring av före detta kunders uppgifter till ny plats samt förlust av marknadsandelar till andra eller nya leverantörer av molntjänster.

Inneheten av uppgifter får inte neka tillgång till uppgifterna till en offentlig myndighet för sina kontroller. Det anges att förslaget i den delen medför att osäkerheten för företagsanvändare kommer minska om de vill flytta till en billigare leverantör i annan medlemsstat. Detta anges på kort sikt ha en positiv inverkan. För molntjänstleverantörerna kommer effekterna på medellångsikt sannolikt bli betydande eftersom de kan konkurrera över gränserna, vilket skulle förbättra effektiviteten hos datatjänstleverantörerna och bidra till att sänka kostnaderna för kunderna. Den enda begränsade negativa inverkan anges vara kopplad till kostnaderna i samband med upprättandet och genomförandet av standardavtalsklausuler.

Portering av data föreslås genomföras genom utarbetandet av självreglerande uppförandekoder på unionsnivå för att underlätta byte mellan leverantörer. I enlighet med artikel 6 i förslaget ska kommissionen uppmuntra och underlätta det arbetet. Förslaget anges leda till mindre direkt positiva ekonomiska resultat i jämförelse med andra regleringslösningar eftersom det handlar om att fastställa riktlinjer för bästa praxis. Samtidigt anges att de största positiva ekonomiska effekterna skulle uppstå. Förslaget skulle ge branschen åtgärder att utveckla uppförandekoder vid övergång och standarder för information till användarna om villkoren för vilka data som kan porteras ut ur IT-miljöer. Det anges möjliggöra bättre fungerande marknadskrafter för att ge enklare omkopplings- och portdata för kunderna. Det skulle troligen resultera i lägre kostnader för övervakning av molntjänster än reglering eftersom molntjänstindustrin erbjuds möjlighet och ansvar att självreglera och minimera efterlevnadskostnaderna.

Avseende en samarbetsmekanism för säkerhetsstandarder eller certifieringssystem anges att alla befintliga säkerhetskrav för företag kommer att fortsätta gälla oavsett var data lagras eller bearbetas. Det anges vara en positiv effekt att uttryckligen undvika överlappning med befintliga krav.

Förslaget anges främja gränsöverskridande och sektorsövergripande användning av datalagrings- eller andra databehandlingstjänster och utvecklingen av datamarknaden. Det anges att förslaget kommer ha positiva effekter på konkurrensen eftersom det kommer att stimulera innovation i datalagrings- eller andra databehandlingstjänster. Det anges bli billigare att lansera nya produkter eller tjänster vilket motiveras med att det blir ökad rättssäkerhet, minskade efterlevnadskostnader och snabbare möjlighet till mer allmänt tillgängliga molntjänster.

Företag som använder data och databaserade tjänster i allmänhet anges inte få extra kostnader till följd av förslaget. De enda kostnader som anges vara kopplade till förslaget för dem är kostnader för dataöverföring vid byte av leverantör. Dessa kostnader skulle dock vara lägre än om inga åtgärder vidtas eftersom de skulle behöva bestämmas från fall till fall i avtal mellan användare och leverantör.

För företag som använder sig av molntjänster eller avser att göra det i framtiden kommer tillgängligheten till molntjänster förbättras när det gäller effektivitet och innovation. Detta genom att öka marknadskonkurrensen för molntjänster. Det redovisas vidare att enligt en studie som utförts skulle avlägsnandet av begränsningar för datalokalisering leda till en nettovinst om 7,2 miljarder Euro för professionella molnanvändare, baserat främst på prisminskningar av molntjänster. Enligt studien skulle tillverkningssektorn få den största fördelen, följt av distribution, detaljhandel och hotellbranschen. Därefter finansbranschen, utbildning och hälsa.

För företag som arbetar över gränserna, eller avser göra det i framtiden, skulle förslaget ta bort det (uppfattade) behovet av att använda flera datalagrings/bearbetningsanläggningar i flera medlemsstater, vilket gör det enklare och billigare att initiera gränsöverskridande verksamhet med hjälp av endast ett molntjänstavtal. För företag som vill ha sin data internt skulle förslaget innebära ännu större fördelar eftersom de inte skulle behöva köpa och driva flera servrar i olika medlemsstater, vilket även innebär minskade kostnader för energianvändning, serverförsäkring, serverutrymme, installation med mera. Förslaget kommer även medföra minskade kostnader i form av administrativ börda, juridiska bedömningar och för att säkerställa att restriktioner för lokalisering i vissa medlemsstater följs. Det anges att förslaget också kommer att underlätta för nyetablerade företag. Skapandet av en konkurrenskraftig europeisk dataekonomi gör det vidare möjligt att utnyttja stordriftsfördelar och att lagra och behandla data över gränserna inom EU. Det anges också bidra till utvecklingen av säker datalagring över hela EU.

Avseende start-ups, scale-ups och små och medelstora företag anges att de identifierade kostnaderna och nyttan också generellt sätt är tillämpliga på dessa företag. Det anges vidare att förslaget inte innebär några nya regler för dessa företag, varken avseende de system som de använder eller avseende administrativa eller fullgörande krav. Därmed bedöms förslaget inte leda till någon ökad kostnad.

De främsta fördelarna med förslaget för mindre företag är ökad konkurrens på IT-marknaden, lägre kostnader och minskade etableringströsklar. För gränsöverskridande mikro-multinationella företag vars verksamhet huvudsakligen är online skulle lokaliseringsrestriktioner hindra utvecklingen och sådana företags innovativa potential. Företag med mindre budget skulle drabbas oproportionerligt stort av dubbla kostnader för att ha datainfrastruktur, lagrings- och bearbetningsanläggningar, i flera medlemsstater. Genom förslaget kan kostnaderna för duplicering av IT-infrastruktur undvikas för företag som är verksamma i flera medlemsstater och där begränsningar för datalokalisering tillämpas i ett eller flera länder. Vid försök till differentiering av konsekvenserna av förslaget anges att för underkategorier av mindre företag är uttalandet ju mindre budget, ju högre förmån, vägledande.

Förslaget anges också locka fler användare till tjänsterna och göra det avsevärt mycket lättare att ta sig in på nya marknader. Detta anges särskilt gälla för nya och små tjänsteleverantörer.

Det anges att om de små och medelstora företagen undantogs från reglerna, skulle reglernas ändamålsenlighet undergrävas. Detta eftersom de små och medelstora företagen utgör en stor andel av leverantörerna av datalagring och annan lagring och är drivkrafter för innovation på marknaderna. Eftersom kostnaderna till följd av reglerna sannolikt inte kommer bli betydande, görs bedömningen att mikroföretag och små och medelstora företag inte undantas från tillämpningsområdet.

Det framgår vidare att en mer konkurrenskraftig inre marknad för molntjänster skulle påverka konkurrenskraften hos europeiska start-ups, scale-ups och små och medelstora företag. Det bedöms att besparingen möjligen kan vara cirka 276 miljoner Euro per år genom att ta bort snedvridningar på

marknaden och begränsningar för lokalisering av data.

Enligt en utförd studie kan 11,6 miljarder Euro utnyttjas i form av nettonuvärde för molnanvändare, leverantörer och samhället som helhet, genom att ta bort datalokaliseringsrestriktioner. Detta har brutits ner på molnanvändare, molnleverantörer och samhället. Störst förändring är det procentuellt för molnleverantörer. Det anges att enligt ECIPE uppskattas att den totala effekten på BNP på EU-nivå är upp till 8 miljarder Euro årligen. Det anges dock att den sanna kostnaden för dagens restriktioner sannolikt underskattas eftersom det inte tar hänsyn till de regler som är implicit eller indirekt lokalisering.

Det anges att det är möjligt att extrapolera några av de ekonomiska effekterna i mer kvantitativa termer för att ge en idé av de potentiella fördelarna med förslaget. Begränsningar av datalokalisering medför att mängden datatjänster minskar åtminstone på kort sikt, vilket kan leda till högre priser på sådana tjänster på de berörda marknaderna. Detta medför att det finns "dyra" medlemsstater och "billigare" som inte lyckas locka till sig alla potentiella kunder. Det anges bland annat att priset på lagring per gigabyte vid en ungersk molntjänsteleverantör är mer än 25 gånger högre än priset i en stat med större värdeskapande tjänster. Det redovisas uppgifter om divergerade datalagringspriser där det anges att priset för lagring per gigabyte är 0,0202 Euro i Azure North Europe, jämfört med Telekom Hungary som är 0,5371 Euro. Utifrån dessa redovisade antaganden samt antagandet att ett företag lagrar 50 terabyte kan förslaget medföra besparingar om cirka 26 000 Euro per små och medelstora företag.

Det anges även att förslaget möjliggör för att distribuera datalagrings- eller bearbetningsinfrastruktur på de platser som kännetecknas av låga genomsnittstemperaturer och/eller har överflöd av förnybara energikällor. Enligt redovisade uppgifter från en stor europeisk molntjänsteleverantör skulle nya jobb skapas tack vare omlokalisering av datacenter till medlemsstater med bättre förutsättningar när det gäller klimat, energipriser eller markpriser. Detta anges inte behöva leda till minskad sysselsättning på de platser där datacenter är placerade sen tidigare, eftersom de kan drivas på distans. Det anges att datacenter kan betjäna kunder över större avstånd som exempelvis 2000 kilometer.

Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

Utifrån konsekvensanalysen framgår det bland annat varför särskild hänsyn till små företag inte är aktuellt i detta fall och vilka de sammantagna förväntade effekterna är på konkurrensen. Det finns även vissa uppgifter om berörda företag, både berörda i egenskap av leverantörer men även om de branscher som förväntas beröras mest i egenskap av användare, vilket är positivt. Det framgår dock inga närmare uppgifter om de berörda leverantörerna utifrån antal och storlek, varken på uppskattad sammanlagd EU-nivå eller nedbrutet på medlemsstatsnivå.

Det framgår vidare att förslaget sammantaget medför positiva konsekvenser för näringslivet. Det finns även vissa kvantifierade uppgifter baserat på uppskattningar i studier. Av konsekvensanalysen framgår också viss redovisning avseende under vilka förhållanden som det kan vara särskilt bra att anlägga datacenter. Det framgår dock inte vilka medlemsstater som har vilka förutsättningar eller generella kostnader för tjänsterna. Därmed är det inte tydligt hur företagen i de enskilda medlemsstaterna generellt kan komma att påverkas av förslaget.

Mot den samlade bakgrunden anser Regelrådet att det är motiverat att ta fram en kompletterande svensk konsekvensutredning.

Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning

Enligt Regelrådet skulle en svensk kompletterande konsekvensutredning med fördel kunna omfatta följande punkter:

- Redovisning av företag i Sverige som kan förväntas beröras, direkt och indirekt, av förslaget.
- Närmare uppgifter om tjänsteleverantörer verksamma i Sverige som tillhandahåller datalagring och databehandling, utifrån antal och storlek. Samt om förslaget kan komma att medföra att de får utökade uppdrag alternativt minskade uppdrag med hänsyn till den ökade rörligheten.
- Kvantifiering och/eller beräkningar för de eventuella förväntade kostnaderna för företag i Sverige för att omförhandla befintliga avtal.
- Redogörelse över omfattningen av det eventuella problemet som företag i Sverige ser att hinder för fria dataflöden är. Detta för att i nästa steg kunna närmare redogöra för omfattningen av de positiva effekterna som förslaget kan komma att medföra och i möjligaste mån göra försök till kvantitativa uppskattningar av nyttan eller exempelberäkning. Med fördel även med beaktande av om eventuella trösklar även finns utanför den inre marknaden och vilka konsekvenser förslaget har för utomeuropeisk rörlighet.
- Utredda om förslaget kan medföra att det i Sverige finns särskilt stor tillväxtpotential för datacenter med tanke på klimat och energi möjligheter som finns samt hur det kan komma att påverka konkurrensförhållandena för befintliga företag här eller om det kan komma att medföra särskild nytta för användande företag i Sverige. Samt om de eventuella förbättrade förutsättningar för företag i Sverige särskilt kan komma att påverka innovationen och möjligheterna att skapa nya tjänster och företag.
- Närmare utreda vad som kvalificeras som allmän säkerhet i enlighet med artikel 4.1 i förhållande till EU-rätten. Detta eftersom om det tolkas brett skulle kunna riskera att andra sorters restriktioner införs vilket kan påverka rörligheten.

Sammanfattning

Regelrådet gör bedömningen att förslaget kan medföra effekter av betydelse för företag i Sverige. Det finns dock delar som kan tydliggöras genom en kompletterande svensk konsekvensutredning. Genom att tydligare redogöra för de svenska förhållandena och vilka problem som företag verksamma i Sverige idag upplever kan det tydligare visa på vilka de förväntade effekterna kan bli och om förslaget särskilt medför ökade möjligheter och förbättrade konkurrensförutsättningar för företag i Sverige.

Regelrådet anser mot den bakgrunden att det är motiverat att göra en kompletterande svensk konsekvensutredning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 november månad 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Sofie Rehnström.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande