

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 delbetänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Utredningen om betrodda tjänster föreslår en utökning av den svenska tillitsförteckningen genom att även tillåta att icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster förs upp på listan. I dag innehåller förteckningen, i enlighet med de krav som ställs i förordning (EU) 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen), kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och betrodda tjänster som de tillhandahåller. Förslaget innebär att alla tjänster som skapar och validerar avancerade elektroniska underskrifter eller stämplat ska få föras upp på förteckningen efter en ansökningsprocess som innefattar en kontroll av om de uppfyller vissa kriterier och tekniska krav. Post- och telestyrelsen (PTS) föreslås rätten att närmare föreskriva om sådana krav. Utredningen föreslår vidare att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska tillhandahålla en nationell valideringstjänst som ska vara tillgänglig för statliga myndigheter, kommuner, regioner, offentligt styrda organ och privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad inom vissa utpekade områden, särskilt inom utbildnings-, vård- och omsorgssektorerna. Det ska finnas både en central version och en möjlighet att ha lokalt installerade versioner av tjänsten. Utredningen föreslår även bland annat utökad stöd till myndigheter och enskilda och ett ökat deltagande i standardiseringsarbetet. Förslagen innebär ändringar i lagen (2016:561) och förordningen ((2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering samt ändringar i instruktionerna för DIGG och PTS som föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att den ökade digitaliseringen i samhället är den starkaste drivkraften bakom användningen av betrodda tjänster. Betrodda tjänster är elektroniska tjänster som erbjuder vissa utpekade funktioner kopplade till elektroniska underskrifter, elektroniska stämplat, elektroniska tidsstämplingar eller certifikat för autentisering av webbplatser. Elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser är betrodda tjänster i sig. Betrodda tjänster utgör en samhällskritisk infrastruktur och en förutsättning för fortsatt utveckling av digital offentlig service till privatpersoner och företag. Behovet av att kunna använda betrodda tjänster kommer vidare att öka, vilket delvis beror på

att allt fler processer och arbetsmoment digitaliseras, delvis på att allmänhetens förväntan om att genomföra sina ärenden digitalt ökar. Det förekommer även författningsbestämmelser som uppställer krav om användning av vissa betrodda tjänster. Den pågående pandemin har även accelererat den offentliga förvaltningens digitaliseringstakt. Många av de offentliga aktörer utredningen varit i kontakt med har uppgett att de bl.a. behövt ställa om sina arbetsätt till följd av ett allt större behov av att kunna genomföra vissa arbetsuppgifter på distans. Ett återkommande exempel har varit möjligheten att kunna skriva under interna dokument eller beslut elektroniskt. Pandemin har emellertid inte bara lett till interna förändringar hos förvaltningens aktörer utan också till ett tryck utifrån om att utveckla verksamheterna. Användningen av betrodda tjänster har varit en viktig komponent som bidragit till den omställning som förvaltningen behövt göra. Utredningens anger att dess kartläggning visar att den offentliga förvaltningen i dagsläget upplever störst behov av att på olika sätt kunna använda och hantera elektroniska underskrifter. När det gäller elektroniska tidsstämplingar, certifikat för autentisering av webbplatser och elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser har kartläggningen inte visat att förvaltningen upplever något behov av åtgärder. Det anges att många aktörer upplever osäkerhet kring hanteringen av elektroniska underskrifter och att det finns ett behov av stöd som gör det enklare att kunna validera dessa. Många elektroniska underskrifter i den offentliga förvaltningen genereras inom ramen för aktörernas e-tjänster och vissa tillhandahållare av betrodda tjänster har framfört att deras kunder därför upplever hinder mot att kunna använda andra elektroniska underskrifter än de som skapas i e-tjänsterna. I tjänsterna är det vidare vanligt att autentisering genom elektronisk identifiering är ett krav. Att det inte är möjligt för alla att få tillgång till, eller kunna använda, elektronisk identifiering har av många aktörer framförts som ett problem. Elektroniska stämplat används än så länge i begränsad omfattning i förvaltningen, men utredningen anger att eftersom flera aktörer har framfört att de ser ett behov av att i framtiden kunna använda stämplat finns det dock ett behov av stöd i användningen av dessa tjänster.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Utredningen anger att den digitala utvecklingen har begränsningar vad gäller förutsebarhet och att det därför är svårt att bedöma påverkan av ett nollalternativ på längre sikt. Ett nollalternativ kan innebära att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen inte sker i lika snabb takt då exempelvis en avsaknad av en tillitsförteckning med icke kvalificerade tillhandahållare och deras tjänster kan bidra till fortsatta svårigheter att validera elektroniska underskrifter och stämplat. Därtill kommer det vara fortsatt osäkerhet kring om en betrodd tjänst som har skapat en underskrift, eller tillhandahållaren av tjänsten, lever upp till de krav som ställs i eIDAS-förordningen. Att inte genomföra de förslag som avser att underlätta bevarande av elektroniska underskrifter och stämplat samt att undanröja den osäkerhet som finns om hur bevarandet ska ske kan även påverka hur snabbt digitaliseringen av vissa processer sker. Det kan även leda till en ökad risk för att bevarande och gallring inte sker i enlighet med det arkivrättsliga regelverket. Utredningen resonerar utförligt kring överväganden som gjorts inför varje enskilt förslag.

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

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Utredningen anger att eIDAS-förordningens bestämmelser om betrodda tjänster och tillhandahållare av betrodda tjänster innebär att det nationella handlingsutrymmet för att vidta olika typer av åtgärder på området är begränsat. Förordningen ger emellertid uttryckligen medlemsstaterna möjlighet att vidta vissa åtgärder och några av förordningens bestämmelser hänvisar till nationell rätt. Formkrav i nationell

rätt faller exempelvis enligt artikel 2.3 utanför förordningens tillämpningsområde och av artikel 17.5 följer att medlemsstaterna får kräva att tillsynsorganet ska inrätta, underhålla och uppdatera en infrastruktur för betrodda tjänster, i enlighet med villkoren i nationell rätt. Vidare framgår av artikel 24.1 att när kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster utfärdar ett kvalificerat certifikat, ska de kontrollera identiteten och i förekommande fall eventuella särskilda attribut för den fysiska eller juridiska person till vilken det kvalificerade certifikatet utfärdas. Det ska enligt artikeln göras på lämpligt sätt och i enlighet med nationell rätt. Utredningen anger vidare att av artikel 2 i kommissionens genomförandebeslut 2015/1506 framgår att andra format av elektroniska underskrifter än de som beslutet i övrigt pekar på ska erkännas, under förutsättning att den medlemsstat där tillhandahållaren av betrodda tjänster som används av undertecknaren är etablerad erbjuder andra medlemsstater möjligheter till validering av underskrift som är lämpad, när så är möjligt, för automatiserad behandling. Sådan validering kan ske genom en sådan valideringstjänst som utredningen föreslår. Eftersom tjänsten enligt förslaget ska validera elektroniska underskrifter och stämplars som har skapats av betrodda tjänster som finns med i den svenska eller andra medlemsstaters tillitsförteckningar kan det enligt utredningen få positiv inverkan på möjligheterna att utöva den fria rörligheten.

Utredningen anger att det inte i alla delar är helt tydligt vilka tjänster som är fullständigt harmoniserade genom eIDAS-förordningen, men redogör detaljerat och utförligt sina övervägande av de enskilda förslagen i förhållande till förordningen och bedömer att de är förenliga med EU-rätten. Utredningen anger vidare att förutsättningarna som tillhandahållarna och de betrodda tjänsterna måste leva upp till för att få föras upp på den svenska tillitsförteckningen föreslås fastställas genom myndighetsföreskrifter och att det är viktigt att även de kriterier och krav som fastställs i sådana föreskrifter beaktar den fria rörligheten. Utredningen bedömer att förslagen inte behöver anmälas till kommissionen enligt de procedurer som fastställs i direktiv 2015/1535/EU om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och föreskrifter för informationssamhällets tjänster, eller i tjänstedirektivet. Utredningen anger dock att framtida myndighetsföreskrifter kan komma att omfattas av krav på anmälan.

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

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Utredningen anger att det är angeläget att de ändringar som föreslås träder i kraft så snart som möjligt till stöd för den offentliga förvaltningens digitalisering och dess användning av betrodda tjänster. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, utveckling av nödvändiga IT-system m.m. vid berörda myndigheter som tidigast kan beaktas inom ramen för budgetpropositionen för 2022 bör ändringarna tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen anges inte kräva några särskilda övergångsregler.

Det förekommer ingen explicit redovisning av behovet av speciella informationsinsatser med anledning av de föreslagna författningsförslagen, men då flera av förslagen i sig innebär omfattande informationsinsatser på området bedömer Regelrådet att redovisningen i detta avseende är tillräcklig.

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

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att man låtit göra en begränsad marknadsundersökning och att PTS under samma period låtit göra en undersökning av vilka tillhandahållare av betrodda tjänster som finns på den svenska marknaden. Den sammantagna bilden utifrån dessa undersökningar visar att den svenska marknaden består av ca 70–80 tillhandahållare av betrodda tjänster. Av dessa är två kvalificerade och resterande icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster. Dessa tillhandahållare erbjuder olika betrodda tjänster men flera, ca 45 aktörer, erbjuder tjänster med koppling till elektroniska underskrifter. Flera av dessa tillhandahållare erbjuder även möjlighet att validera de underskrifter som levereras inom ramen för deras underskriftstjänst. Några av dessa aktörer är, utöver den svenska marknaden, även aktiva på den nordiska, europeiska eller internationella marknaden. Utredningen anger att storleken på de företag som tillhandahåller betrodda tjänster på den svenska marknaden kraftigt varierar och innefattar allt från verksamhet med koppling till de stora bankkoncernerna eller stora it-bolag till mellanstora bolag och fåmansföretag. Det finns ett fåtal aktörer som har stora volymer inom offentlig förvaltning och som granskats via DIGG:s specifikation för fristående underskriftstjänst. Det finns vidare några underskriftstjänster som används i stor utsträckning av offentlig förvaltning medan andra tillhandahållare främst levererar tjänster till näringslivet. För närvarande finns det endast ett fåtal tillhandahållare som erbjuder generella valideringstjänster, d.v.s. sådana där andra än egna utfärdade underskrifter och stämplor valideras. Flera av de företag som tillhandahåller tjänster för skapande av avancerade elektroniska underskrifter är små.

Utredningen anger att utöver tillhandahållare av betrodda tjänster berörs också andra företag av förslagen om nationell valideringstjänst, eftersom det föreslås att även privata utförare inom främst utbildnings-, vård- och omsorgssektorena ska kunna använda tjänsten för validering av elektroniska underskrifter och stämplor. Det är enligt utredningens uppfattning svårt att bedöma exakt hur många företag som omfattas av denna möjlighet, men konstaterar att det enligt Friskolornas riksförbund fanns närmare 4 000 fristående förskolor och skolor i Sverige år 2019 och att det enligt Vårdföretagarna fanns närmare 15 400 vårdföretag år 2018. Av vårdföretagen hade strax under 90 procent färre än 10 anställda.

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

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att redovisningen av förslagets konsekvenser för företag utgår från konsekvenserna för små företag, men att det som anges om kostnader och administrativ börda även kan appliceras på medelstora och stora företag, med den skillnaden att kostnader och administrativa bördor får anses vara mindre betungande för de senare företagen. Som tidigare angetts ovan är flera av de företag som tillhandahåller tjänster för skapande av avancerade elektroniska underskrifter små. Dessa företag har i stort sett varit utestängda från att sälja sina tjänster till svenska myndigheter i och med de ramavtal som tecknats och den lösning som primärt används i form av en fristående underskriftstjänst. Förslaget om att icke kvalificerade tillhandahållare får föras upp på tillitsförteckningen kommer, för de företag som önskar vara med, troligen innebära en viss administrativ börda samt kostnad för att inkomma med ansökan och möta de krav som kommer ställas. Därutöver kommer en årlig avgift behöva erläggas. Årsavgiften kommer dock sannolikt att vara relativt låg då den begränsas av 11 § förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet som anger att avgiften som mest får vara 25 000 kronor per år per tillhandahållare av betrodda tjänster. Att finnas i tillitsförteckningen kommer sannolikt att vara attraktivt eftersom det troligen kommer uppställas som ett krav från de flesta aktörer i offentlig förvaltning vid anskaffning av betrodda tjänster. Därtill kan det även ses som en kvalitetsstämpel bland potentiella kunder i den privata sektorn. Den sammanvägda bedömningen är att det kommer att vara förenat med vissa begränsade kostnader och en viss administrativ börda att finnas

i tillitsförteckningen, men att det kommer att underlätta marknadsinträde och öppna upp möjligheten för den som är uppförd på förteckningen att utöka sin kundkrets. Förslaget om en tjänst för validering av elektroniska underskrifter och stämplat kommer att även kunna nyttjas av privata utförare inom främst utbildnings-, vård- och omsorgssektorerna och därmed bidra till ökad effektivisering inom dessa sektorer.

Regelrådet gör följande bedömning. Författningsförslagen innebär för företag i främsta hand möjligheter och inga tvingande krav. Som beskrivits ovan är det dock sannolikt att det kommer att bli ett de facto krav att finnas med på tillitsförteckningen och därmed att uppfylla de krav som ställs för godkännande. Konsekvensutredningen innehåller en hel del kvalitativ information om påverkan på företagen, men med undantag från beskrivningen av årliga avgifter saknas kvantitativa beskrivning av såväl administrativa som andra kostnader, vilket hade varit önskvärt. Det hade exempelvis varit relevant att redovisa exempelberäkningar av kostnader för att uppfylla tillämpliga krav i eIDAS-förordningen samt en uppskattning av tillkommande nationella krav, även om de senare i stor utsträckning föreslås utformas av PTS.

Trots vissa brister och mot bakgrund av förslagets karaktär finner Regelrådet redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Utredningen anger att det i dagsläget finns ett relativt stort antal tillhandahållare av betrodda tjänster i Sverige, varav flera erbjuder avancerade elektroniska underskrifter. Det finns emellertid endast två tillhandahållare som är kvalificerade och införande av krav på ökad användning av kvalificerade betrodda tjänster hade uteslutit användning av många tillhandahållares tjänster. Detta hade även, i vart fall inledningsvis, skapat en situation där den offentliga förvaltningen hade fått förlita sig på ett begränsat antal tillhandahållare, vilket ur både konkurrens- och informationssäkerhetshänseende hade varit negativt. När icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster som tillhandahåller avancerade elektroniska underskrifter och stämplat får föras upp på tillitsförteckningen kan möjligen intresset för att etablera sig som kvalificerad tillhandahållare minska. Behovskartläggningen pekar emellertid på att det endast finns ett begränsat behov av kvalificerade betrodda tjänster och att dessa behov framför allt är kopplade till gränsöverskridande användning. Förekomsten av icke kvalificerade tillhandahållare i den svenska tillitsförteckningen kombinerat med en nationell valideringstjänst möjliggör även gränsöverskridande användning av dessa tillhandahållares tjänster i de fall där det mottagande landet accepterar avancerade elektroniska underskrifter och stämplat från icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster. Att förekomma i tillitsförteckningen anges sannolikt att vara attraktivt eftersom det troligen kommer uppställas som ett krav från de flesta aktörer i offentlig förvaltning vid anskaffning av betrodda tjänster. Därtill kan det även ses som en kvalitetsstämpel bland potentiella kunder i den privata sektorn. Förslagen kommer att underlätta marknadsinträde och öppna upp möjligheten för den som är uppförd på förteckningen att utöka sin kundkrets. Motsatsvis kan detta innebära att tillhandahållare som inte finns med i förteckningen kan få svårare att sälja sina tjänster.

Utredningen bedömer vidare att marknaden för generella valideringstjänster kommer att påverkas av förslaget. Det anges att det hittills varit en begränsad efterfrågan på, och ett begränsat utbud av, generella valideringstjänster, vilket troligen beror på att det vanligaste är att valideringstjänster levereras tillsammans med underskriftstjänster och att valideringstjänsten då är begränsad till samma tillhandahållares underskrifter eller att den görs i egen regi, t.ex. baserat på EU-kommissionens programvara som finns tillgänglig som öppen källkod (DSS). Det innebär att den offentliga förvaltningen troligtvis inte kommer ha något behov av de generella valideringstjänster som finns på marknaden och



att den nationella valideringstjänsten kommer att konkurrera med andra valideringstjänster och -lösningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör för många relevanta och potentiellt konkurrenspåverkande konsekvenser. Det hade varit relevant med en mer utförlig redovisning av eventuella konsekvenser för svenska företag i förhållande till europeiska och internationella motsvarigheter, men beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag godtagbar.

### Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen uttrycklig redovisning regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, men utredningen har i tillräcklig stor utsträckning beskrivit förslagets påverkan på företagen och ser ingen uppenbar anledning att anta att det skulle finnas ytterligare påverkan. Regelrådet finner därför avsaknad av explicit redovisning godtagbar i detta avseende.

### Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen uttrycklig redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Mot bakgrund av att utredningen beskriver storleken på berörda företag, konsekvenser för små företag samt att förslagen i princip är både frivilliga och gynnande för företag finner Regelrådet avsaknad av redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

### Sammantagen bedömning

Utredningen har genomfört en grundlig kartläggning och behovsanalys av området för betrodda tjänster samt redovisat sina överväganden och förslag väl. Det förekommer vissa kvantitativa brister i redovisningen av påverkan på berörda företag, men sammantaget har utredningen redovisat alla för en konsekvensutredning relevanta aspekter på ett tillräckligt bra sätt.

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 juni 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande