

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.

Justitiedepartementet

Yttrande över Registrering av kontantkort, m.m. (Ds 2020:12)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller promemorian Registrering av kontantkort, m.m. (Ds 2020:12).

Utredningsuppdraget som redovisas i promemorian avser de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter på området för elektronisk kommunikation. Uppdraget består av två separata delar. Den första gäller frågan om det bör införas en registreringsskyldighet som omfattar kontantkort till mobiltelefoner. Utredningens andra del avser vissa verkställighetsfrågor kopplat till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter på området för elektronisk kommunikation. En av frågorna handlar om att förtydliga reglerna om leverantörers skyldighet att medverka och verksamhetsanpassa för att möjliggöra att uppgifter som lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna enkelt kan tas om hand. I denna del ingår att överväga om regler bör införas som möjliggör att de utlämnade uppgifterna följer en gemensam standard.

Det föreslås följande ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (förkortas i det följande LEK). Det föreslås att när uppgifter som avses i 6 kap. 20§ 1 st.¹ lämnas ut för brottsbekämpning till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brott, ska uppgifterna ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör det möjligt att enkelt ta hand om dem. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål. Vidare föreslås att den som lämnar ut uppgifter till nämnda myndigheter eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brott, har rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter lämnas ut. Ersättningen ska betalas av den myndighet som har begärt uppgifterna. Det gäller även för lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter.

Vidare föreslås att den som tillhandahåller en förbetald allmänt tillgänglig nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst eller en förbetald internetanslutningstjänst får inte ge tillgång till tjänsten om inte denne har registrerat abonnentens namn, adress, personnummer eller motsvarande och nummer för tjänsten. Uppgifterna ska finnas tillgängliga hos tillhandahållaren från registreringen och i ett år efter att tillhandahållandet har upphört. I samband med registreringen ska abonnentens identitet kontrolleras genom en giltig identitetshandling med fotografi eller en tillförlitlig elektronisk identifiering. Saknar

¹ 6 kap. 20 § 1 st. LEK anger följande: Den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till

1. uppgift om abonnemang,
2. innehållet i ett elektroniskt meddelande, eller
3. annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande, får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till.

abonnenten en identitetshandling ska identiteten göras sannolik på annat sätt. Identitetskontrollen ska dokumenteras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om identitetskontrollen.

Slutligen föreslås att om en förbetald tjänst som har registrerats enligt 23a § har överlåtits till någon annan utan att en ny registrering har skett, ska tillhandahållandet av tjänsten avbrytas. Det gäller inte om tjänsten har överlåtits till en närstående, har införskaffats av en juridisk person och används på dennes uppdrag eller har införskaffats på uppdrag av myndigheter som har till uppgift att ingripa mot brott.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. En förbetald allmänt tillgänglig nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst eller en förbetald internetanslutningstjänst som har tillhandahållits innan lagen trädde i kraft får tillhandahållas till och med den 1 juli 2022 trots att en registrering inte skett.

Det föreslås ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Post- och telestyrelsen får efter samråd med vissa brottsbekämpande myndigheter meddela föreskrifter om kravet på format och utlämnande av uppgifter utan dröjsmål och den ersättning som ska utgå. Post- och telestyrelsen får i enskilda fall medge undantag från krav enligt 6 kap. 19 § 1 st. LEK.

Vidare föreslås att den som lämnar ut uppgifter till vissa brottsbekämpande myndigheter ska gemensamt med de myndigheterna verka för att informationsöverföringen sker i gemensamma format på ett enhetligt sätt. Det gäller även lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter.

Slutligen föreslås att Post- och telestyrelsen får, efter samråd med vissa brottsbekämpande myndigheter meddela föreskrifter om identitetskontrollen.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslaget om registreringsskyldighet av kontantkort till mobiltelefoner syftar till att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga för brottsbekämpande ändamål. Syftet är även att försvåra kriminell verksamhet. Utredningens bedömning är att den föreslagna regleringen är proportionerlig i förhållande till samhällsintresset av att bekämpa brott.

Förslaget om vissa verkställighetsfrågor kopplade till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtande av uppgifter på området för elektronisk kommunikation, består av verkställighetsfrågorna med regler om leverantörernas skyldighet att anpassa sin verksamhet och medverka till att uppgifter lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter så att de enkelt kan tas om hand. Det har påpekats från de brottsbekämpande myndigheterna att ett system som bygger på frivillighet är känsligt för förändringar. Intresset av att samarbete i frågan kan minska över tid. Även för leverantörerna kan det enligt utredningen i sådana fall vara en fördel med klara regler som anger vilka skyldigheter som finns gentemot de brottsbekämpande myndigheterna. Med hänsyn till det och till frågans stora betydelse för effektiviteten i det brottsbekämpande arbetet är det därför enligt utredningen befogat att i detta läge förtydliga regelverket om leverantörernas skyldigheter att medverka vid utlämnandet av uppgifter om

elektronisk kommunikation till brottsbekämpande myndigheter².

I uppdraget ingår att överväga om bestämmelser bör införas som medför att de utlämnade uppgifterna följer en gemensam standard. Detta ledde fram till förslaget att de uppgifter som lämnas ut ska ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör det möjligt att enkelt ta hand om dem. Syftet är att möjliggöra att de uppgifter som lämnas ut för brottsbekämpande ändamål ska kunna komma till avsedd användning på ett effektivt sätt.

Den andra frågan gäller om nuvarande krav på skyndsamhet vid utlämnandena bör förtydligas och omfatta fler uppgifter. Utredningen har kommit fram till att regleringen bör vara den samma oavsett om de uppgifter som ska lämnas ut avser realtidsuppgifter, historiska trafik- eller lokaliseringssuppgifter eller abonnemangssuppgifter³. Utredningen föreslår inte någon tidsgräns exempelvis eftersom samma krav på skyndsamhet inte kan anses föreligga i alla situationer. Behovet av snabb verkställighet behöver därför markeras på annat sätt⁴. Utredningen föreslår därför att rekvisitet utan dröjsmål bör användas för att beteckna graden av skyndsamhet vid utlämnandena⁵.

Den tredje frågan handlar om rätten till ersättning för kostnader som uppstår vid utlämnande av uppgifter om elektronisk information till brottsbekämpande myndigheter. I uppdraget ingår att ta ställning till om reglerna om rätt till ersättning bör ändras. Utredningen föreslår att den som lämnar ut uppgifter till brottsbekämpande myndighet har rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter lämnas ut. Utredningen anser att det är en otillfredsställande ordning att utlämnandet av mycket likartade uppgifter kan skilja sig väsentligt i pris för de brottsbekämpande myndigheterna⁶. Leverantörerna har framfört att utlämnande av uppgifter om elektronisk kommunikation till brottsbekämpande myndigheter är förenat med stora kostnader. Det ställs höga krav på leverantörerna när det gäller teknik, säkerhet och bemanning. Den ersättning som utgår för den utlämnade informationen anges dock vara blygsam. En allmän uppfattning bland leverantörerna är att nu gällande taxor generellt sett är för låga och bör ses över⁷. Enligt utredningen medför den föreslagna regleringen att den princip om kostnadsersättning som gäller på området lagfästs och att det blir tydligt att leverantörerna har rätt till ersättning vid utlämnande av alla slags uppgifter⁸.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd. Effekter av om någon reglering inte kommer till stånd går att utläsa av beskrivningen av bakgrund och syfte, tillsammans med det uppdrag som utredningen har haft. Beskrivningen av alternativa lösningar bör ses i ljuset av det uppdrag som utredningen har haft. Det finns visserligen vissa överväganden i de olika delavsnitten, varför utredningen förordar en viss utformning i regleringen framför en annan. Enligt Regelrådet hade det varit tydligare om det framgick en beskrivning av alternativa lösningar i avsnittet för konsekvenser, och i denna beskrivning dels tagit upp vad som gäller på ett övergripande plan – vilka alternativa lösningar ser utredningen som möjliga – dels

² Promemorian s. 139.

³ Promemorian s. 150.

⁴ Promemorian s. 151.

⁵ Promemorian s. 152.

⁶ Promemorian s. 156.

⁷ Promemorian s. 157.

⁸ Promemorian s. 159.

något om alternativ i själva regleringen. Med anledning av förslagets karaktär, och att åtminstone vissa överväganden går att utläsa av själva promemorian, kan Regelrådet dock godta beskrivningen.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns en beskrivning i promemorians avsnitt 3.2.3 om den EU-rättsliga reglering som finns avseende skydd för privatlivet, liksom avsnitt 3.3.2 om de EU-rättsliga regler som finns avseende behandling av personuppgifter. Hur de nu föreslagna bestämmelserna överensstämmer med nämnda EU-rättsliga regler framgår dock inte, vilket är en brist i redovisningen.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det ska införas en övergångsbestämmelse för förbetalda tjänster som har tillhandahållits innan regleringen trädde i kraft. Dessa tjänster ska vara möjliga att använda till den 1 juni 2022 utan att en registrering har skett. Det anges att den föreslagna regleringen av effektivitetsskäl bör träda i kraft så snart som möjligt, men att leverantörerna behöver ges rimlig tid att anpassa sina system och sin verksamhet, både när det gäller att leva upp till krav på registrering av abonnemangsuppgifter för förbetalda tjänster och när det gäller krav på gemensamma format och utlämnande av uppgifter om elektronisk kommunikation utan dröjsmål. Vidare anges att reglerna ska börja tillämpas genast vid ikraftträdandet. Det föreslås att skyldigheten att registrera abonnemangsuppgifter för förbetalda tjänster även ska omfatta tjänster som har tillhandahållits innan registreringskyldigheten trädde i kraft. Arbetet med att låta genomföra en registrering av befintliga kunder bör kunna förberedas innan lagstiftningen träder i kraft. För att operatörer och enskilda ska ges tillräcklig tid att låta genomföra en registrering av samtliga befintliga förbetalda tjänster bör det dock införas en övergångsbestämmelse som anger att en förbetald tjänst som har tillhandahållits innan regleringen trädde i kraft ska vara möjlig att använda i ytterligare sex månader utan att en registrering har skett. Om en registrering inte har skett senast den 1 juli 2022 ska tillhandahållandet av tjänsten avbrytas. I övrigt har utredningen inte funnit något behov av övergångsbestämmelser. Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är tillräcklig för detta ärende. Avsaknaden av en beskrivning av informationsbehovet, såsom vilka kanaler som anses lämpliga för att nå målgruppen liksom vilken aktör som ska genomföra informationsinsatserna, är däremot en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget om en skyldighet att registrera abonnemangsuppgifter om de kunder som använder förbetalda tjänster kommer främst att beröra de mobiloperatörer som tillhandahåller dessa tjänster. Det anges att det för närvarande finns sex mobiloperatörer som säljer kontantkort och som därmed tillhandahåller förbetalda allmänt tillgängliga nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster eller förbetalda internetanslutningstjänster i Sverige. De fyra största mobiloperatörerna Telia, Tele2, Telenor och Hi3G (Tre) innehar, via olika varumärken, sammanlagt 94 procent av marknaden. Kontantkort säljs också av Lycamobile och Wifog.

Vidare anges att kontantkort även säljs av återförsäljare. Det finns idag mellan 7 000 och 12 000 återförsäljare av kontantkort i Sverige. Flera av återförsäljarna är av sådan storlek att de bör kunna administrera en registrering av abonnemangsuppgifter. Kontantkort säljs dock även av mindre fristående handlare som troligen inte har de tekniska och praktiska möjligheterna att kunna genomföra en registrering. Enligt en uppskattning säljer så många som cirka 7 000 fristående handlare kontantkort.

Det anges att de förslag som lämnas i verkställighetsfrågorna omfattar samtliga leverantörer som kan komma att lämna ut uppgifter om elektronisk kommunikation till brottsbekämpande myndigheter. Leverantörerna utgörs av mer än 600 företag som erbjuder olika tjänster i form av mobiltelefoni, fast telefoni och internetabonnemang. Företagen anges ha en mycket varierande marknadsandel och storlek mätt i omsättning. I praktiken kommer regleringen främst att träffa de fyra stora mobiloperatörerna som är de aktörer som brottsbekämpande myndigheter vanligtvis vänder sig till för att få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation. Tillsammans står dessa fyra företag för cirka 95 procent av mobilmarknaden.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Berörda företags bransch framgår av promemorian. Även antal berörda företag framgår, dock med ett relativt stort intervall avseende återförsäljare av kontantkort. Om uppskattningen är att så många som cirka 7 000 fristående handlare säljer kontantkort, skulle intervallet möjligen ha kunnat avgränsas något. Likaså hade det varit önskvärt med ett förtydligande med en exemplifiering vad förslagsställaren menar med de handlare som inte är fristående. Så många företag som upp till 5 000, utifrån förslagsställarens intervall, skulle alltså vara icke-fristående. Organisationen runt ett företag har betydelse för hur ett företag lyckas hantera administrativa krav, varför ett förtydligande hade varit önskvärt. Regelrådet kan dock godta beskrivningen för detta ärende.

Vad sedan gäller storlek så är det känd information att de fyra största mobiloperatörerna är stora företag. Vad sedan gäller övriga berörda företags storlek, kan man anta att de fristående handlarna är relativt små företag. Leverantörer, utöver de fyra stora leverantörerna, anges ha en mycket varierande marknadsandel och storlek mätt i omsättning. Regelrådet har förståelse för svårigheten att ange ett så pass stort antal företags storlek på en alltför detaljerad nivå, men med anledning av förslagets omfattning och det faktum att många företag av sannolikt varierande storlek påverkas, hade det varit behövligt med en något närmare uppgift i detta avseende.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande hänförligt till kostnads- och verksamhetspåverkan.

Registreringsskyldigheten kommer att medföra att de aktuella mobiloperatörerna behöver anpassa sina system och lagra fler uppgifter än förut, vilket innebär kostnadsökningar. Dels krävs en engångsinvestering i form av ombyggnad av systemen, dels krävs investeringar i och för löpande drift. Hur stora kostnadsökningarna kommer att bli är dock svårt att kvantifiera. Någon operatör har uppgett att en registreringskyldighet skulle medföra att kostnaderna för operatörerna skulle skjuta i höjden och hamna på helt orimliga nivåer. En annan operatör har uppgett att system för att genomföra en registrering av samtliga kontantkortskunder i princip redan finns på plats, eftersom en registrering sker redan idag av de kunder som har kontraktssabonnemang eller som på frivillig väg lämnar sina abonnemangsuppgifter till operatören. Det som tillkommer är eventuella kostnader kopplade till den personal som kan behövas för att genomföra en registrering.

Det anges att även om det är svårt att kvantifiera de kostnader som kan uppstå för operatörerna till följd av en registreringskyldighet bedömer utredningen att dessa kommer att öka. I sammanhanget anser utredningen vidare att det bör påpekas att flera av mobiloperatörerna bedriver verksamhet i andra länder där det finns krav på att operatörerna ska registrera uppgifter om de kunder som innehar kontantkort. Således finns det, i olika stor utsträckning, redan utarbetade system och rutiner kring dessa frågor.

Förslagen om att leverantörerna ska ordna och göra uppgifter om elektronisk kommunikation tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter i ett format som gör det möjligt att enkelt ta hand om dem kommer att vara kostnadsdrivande för leverantörerna. Detsamma gäller för förslaget om att samtliga uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål. Det anges att de fyra stora mobiloperatörerna har påbörjat arbetet med att införa gemensamma format på frivillig väg. Det finns också redan idag krav på att lagrade uppgifter ska lämnas ut med den föreslagna graden av skyndsamhet och de stora operatörerna förutsätts kunna verkställa beslut om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation dygnet runt, årets alla dagar. Den föreslagna regleringen kommer dock att innebära att högre krav kommer att ställas även på de mindre leverantörerna, vilket kan medföra ökade kostnader för dem. Den nuvarande modellen för kostnadsfördelning mellan det allmänna och leverantörerna innebär att leverantörerna står för kostnaden för anpassning, drift och underhåll och de brottsbekämpande myndigheterna betalar en ersättning vid varje utlämnande av uppgifter. Utredningen har inte funnit någon anledning att föreslå någon annan modell för kostnadsfördelningen.

De kostnader som förslagen innebär för leverantörerna bedöms dessa huvudsakligen kunna föra över på sina kunder, det vill säga såväl stat och kommuner som företag och privatpersoner.

Gällande verksamhet anges att det finns verksamhetsområden där samhället som en förutsättning för att tillåta ett företag att driva näringsverksamhet kräver att vissa samhälleliga intressen beaktas. Den som tillhandahåller kontantkort för mobiltelefoner är verksam inom ett sådant område och måste ibland anpassa sin verksamhet till vissa centrala intressen, däribland samhällets berättigade intresse att bekämpa brott. Regeringen har i tidigare sammanhang bedömt att operatörer kan vara skyldiga att vidta åtgärder för att underlätta den brottsutredande verksamheten och i viss utsträckning bära kostnaderna för detta.

Vidare anges, hänförligt till verksamhetspåverkan, att en skyldighet att registrera abonnemangsuppgifter skulle kunna få till följd att enskilda väljer att avstå från att köpa ett kontantkort, eventuellt för att en registrering uppfattas som krånglig. Förslagen är enligt utredningen utformade i syfte att kunder inte ska

uteslutas från möjligheten att fortsatt köpa och använda kontantkort. Den identifiering som krävs ska kunna ske genom ett stort antal identitetshandlingar. För den som saknar identitetshandling ska identifieringen kunna ske på annat sätt. Det medför att alla grupper av människor, som exempelvis turister, asylsökande och flyktingar kan fortsätta använda kontantkort för sin mobilanvändning. Vidare innebär förslagen att registreringen kan ske på olika sätt, exempelvis via internet, via kontakt med mobiloperatörens kundtjänst eller i en fysisk butik. Det är därför utredningens bedömning att en registrering kommer att kunna genomföras även av exempelvis äldre personer eller andra som kan behöva hjälp med att genomföra en registrering. I och med det kommer en registreringskyldighet inte behöva medföra något större kundbortfall. En registreringskyldighet som omfattar kontantkort kommer därför sannolikt att innebära en viss fördel för mobiloperatörerna eftersom de enklare kommer att kunna nå sina kontantkortskunder för marknadsföring.

I konsekvensutredningen anges, kopplat till en eventuellt minskad försäljning, följande. De 7 000 fristående handlarna har i många fall små marginaler vilket innebär att en minskad försäljning av kontantkort kan bli märkbar för dessa aktörer. Den föreslagna registreringskyldigheten hindrar inte fristående handlare från att fortsatt sälja kontantkort eller vouchers för påfyllnad. Utredningen konstaterar att själva registreringen av abonnemangsuppgifterna kan göras efter köpet, exempelvis via internet, kontakt med mobiloperatörens kundtjänst eller i mobiloperatörernas butiker. En registreringskyldighet behöver därför inte innebära att de fristående handlarna kommer att förlora de ekonomiska förutsättningarna att fortsättningsvis bedriva sin verksamhet.

Slutligen anges i konsekvensutredningen, kopplat till verksamhet och företagens intäkter, att förslagen i ersättningsdelen innebär att Post- och telestyrelsen ska bestämma storleken på den ersättning som ska betalas ut till leverantörerna och som kommer att ske i fler situationer än idag. Enligt utredningen kommer regleringen att medföra att ersättningsnivåerna kommer att bli mer likartade och därmed mer rättvisa mellan leverantörerna. Den föreslagna registreringskyldigheten för kontantkort förväntas samtidigt innebära att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att begära in abonnemangsuppgifter i större utsträckning än idag. Det kan i sig innebära större intäkter för de leverantörer som tillhandahåller kontantkort.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Den kvalitativa beskrivningen av förslagets påverkan på företagens kostnader är utförlig. Däremot saknas det helt beloppsmässiga uppskattningar av de kostnader som kan uppstå. Regelrådet noterar att förslagsställaren verkar ha haft dialog med mobiloperatörer, vilket är bra. Regelrådet noterar vidare att olika mobiloperatörer verkar ha lämnat vitt skilda uppgifter på de kostnader som kan uppstå kopplat till registreringskyldigheten för kontantkort, vilket typiskt sett är sådant som kräver ytterligare efterforskningar. Detta för att utreda hur ett visst förslag kan påverka de berörda på olika sätt. Med anledning av att förslaget påverkar ett stort antal företag hade beloppsmässiga uppskattningar av kostnaderna varit behövliga.

Avseende förslagets påverkan på företagens verksamhet kan Regelrådet konstatera att det visserligen finns beskrivningar av flera aspekter av sådan påverkan. Regelrådet har också förståelse för svårigheten att vara exakt i beskrivningar av effekter som kommer till följd av ny reglering. Dock är beskrivningarna i vissa avseenden alltför vaga. Exempelvis att köpare av kontantkort kan registrera sig i efterhand vilket medför att försäljningen inte behöver påverkas. Som läsare av konsekvensutredningen går det inte att förstå om detta är ett sannolikt återkommande scenario, eller om det mer är att se som ett undantag. När sådant inte går att utläsa av konsekvensutredningen är det likaså okänt om effekterna till följd av förslaget är större än vad som anges. Förslagsställaren har konstaterat att de 7 000 fristående handlarna har små marginaler. Förslagets omfattning, som påverkar ett stort antal företag, i kombination med att det likaså är fråga om många mindre företag med små marginaler som påverkas, medför att förslagsställaren hade behövt göra utförligare efterforskningar och beskrivningar i detta

avseende.

Avsaknaden av nämnda beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet noterar att det finns resonemang i konsekvensutredningen som har att göra med förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Som framgår ovan bedöms exempelvis den föreslagna regleringen medföra att ersättningsnivåerna blir mer likartade och rättvisa mellan leverantörerna. Likaså beskrivs gruppen av leverantörer som utgörs av mer än 600 företag som erbjuder olika tjänster i form av mobiltelefoni, fast telefoni och internetabonnemang, med en mycket varierande marknadsandel och storlek mätt i omsättning. I praktiken kommer regleringen främst att träffa de fyra stora mobiloperatörerna som är de aktörer som brottsbekämpande myndigheter vanligtvis vänder sig till för att få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation. Tillsammans står dessa fyra företag för cirka 95 procent av mobilmarknaden. Utredningen belyser också vissa utmaningar som främst fristående handlare som säljer kontantkort kan få.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet hade gärna sett en något mer samlad och utförlig beskrivning i denna del. Regelrådet hade också gärna sett en beskrivning av de svårigheter som vissa företag kan få för att följa och tillämpa regleringen, liksom en beskrivning av om förslaget kan komma att gynna vissa företag, såsom handlare, på andra företags bekostnad. Med anledning av förslagets omfattning hade det behövts en utförligare beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i promemorian. Med anledning av att flera andra företagsaspekter har ansetts bristfälligt beskrivna, kan Regelrådet inte utesluta att regleringen även får påverkan på företagen i andra avseenden som inte anges i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår vid rubriken *Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch* saknas det en närmare beskrivning av de berörda företagen utifrån storlek. Att det finns små företag som påverkas av förslaget framgår dock av promemorian i stort, däremot framgår det inte om några särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning i denna del. Förslagsställarens tes kopplat till mobiloperatörer förefaller vara att det främst kommer att vara de fyra stora operatörerna, med en marknadsandel på 95

procent, som kommer att påverkas av förslaget. För de ärenden när något av de företag som utgör återstående fem procent påverkas, kan det vara så att utredningen inte har sett någon möjlighet att ta särskilda hänsyn. Oavsett om så är fallet, behöver det anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Vad gäller återförsäljarna av kontantkort, och då särskilt de fristående handlarna, finns det med stor sannolikhet många små företag som påverkas. Förslagsställaren har dock, som framgår ovan, gjort en bedömning att försäljningen av kontantkort inte behöver påverkas till följd av registreringskyldigheten. Regelrådet har, som likaså framgår ovan, funnit ställningstagandet något oprecist.

Mot bakgrund av att förslaget påverkar ett stort antal små företag går det inte att bortse från bristen att det saknas en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet bedömt vissa beskrivningar i konsekvensutredningen som godtagbara. Däremot saknar Regelrådet relevanta delar i beskrivningarna av berörda företags storlek, förslagens påverkan på företagets kostnader och verksamhet, konkurrenspåverkan och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag. I vissa fall saknas uppgiften helt, i andra fall beskrivs ett möjligt scenario alltför oprecist för att Regelrådet ska kunna ta ställning till effekterna för företag. Regelrådet kan inte bortse från de nämnda bristerna vid en sammantagen bedömning av konsekvensutredningen.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 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 14 oktober 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande