

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.

Finansdepartementet

Yttrande över En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter (SOU 2023:2)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen och förslag till ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket. Det ingår också förslag till ändring i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

I sak anges förslaget innebära att utredningen föreslår att Post- och telestyrelsen utses till behörig myndighet och samordnare för digitala tjänster och att Konsumentverket och Myndigheten för press, radio och tv utses till behöriga myndigheter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att EU har antagit en förordning om den inre marknaden för digitala tjänster, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster, nedan kallad DSA). I förordningen fastställs harmoniserade regler för tillhandahållandet av förmedlingstjänster på den inre marknaden. Den innehåller bestämmelser om villkorat undantag från ansvar för leverantörer av sådana tjänster och om särskilda krav på tillbörlig aktsamhet som är anpassade för specifika kategorier av leverantörer. Den innehåller även regler för genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av förordningen, även vad gäller samarbete och samordning mellan behöriga myndigheter. Slutligen fastställer den ett ramverk för samarbete och efterlevnadskontroll mellan Europeiska kommissionen och nationella myndigheter.

DSA anges vara tillämplig på förmedlingstjänster, i synnerhet tjänster för enbart vidarebefordran (mere conduit), cachningstjänster och värdtjänster. Värdtjänster kan inkludera till exempel onlineplattformar, såsom sociala nätverk eller onlineplattformar som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med näringsidkare. DSA är tillämplig på leverantörer oavsett etableringsställe eller var de befinner sig. Det finns ett villkorat undantag för ansvar för förmedlingstjänster, där företaget som vidarebefordrar eller lagrar information

som tillhandahålls av tjänstemottagarna på deras begäran inte ansvarar för innehållet. Leverantörer av värdtjänster kan endast dra nytta av undantaget om de inte har kännedom om olagligt innehåll eller olaglig verksamhet eller om de vidtar åtgärder så snart de fått kännedom om olagligheten. Det finns inga allmänna skyldigheter avseende övervakning eller aktivt faktasökande. En procedur införs för att följa upp förelägganden till leverantörer av förmedlingstjänster att vidta åtgärder med anledning av olagligt innehåll eller att tillhandahålla specifik information om tjänstemottagare.

Kraven på aktsamhet anges variera beroende på förmedlingstjänstens kategori och storlek. Vissa undantag görs för mikroföretag och små företag. Nedan ges exempel på sådana krav. Alla leverantörer av förmedlingstjänster måste utse kontaktpunkter för myndigheter och för tjänstemottagare. Leverantörer som inte har ett etableringsställe i unionen ska utse en juridisk eller fysisk person i unionen som ska agera som deras rättsliga företrädare. Allmänna villkor ska vara tydliga vad gäller begränsningar som tillämpas på användningen av deras tjänster och när de tillämpas ska leverantören ta hänsyn till alla berörda parter rättigheter och legitima intressen, inbegripet tjänstemottagarnas grundläggande rättigheter, till exempel yttrandefriheten och mediernas frihet och mångfald. Leverantörerna ska publicera rapporter om klagomål och moderering. Leverantörer av värdtjänster, inklusive onlineplattformslieferantörer, ska införa mekanismer som gör det möjligt att anmäla förekomster av olagligt innehåll på deras tjänst. Leverantören ska meddela anmälaren sitt beslut med anledning av anmälningen, och tillhandahålla information om möjligheter till prövning av beslutet. Alla berörda tjänstemottagare ska informeras om beslutet, som ska motiveras och som ska innehålla information om hur beslutet kan prövas. Leverantörer av värdtjänster ska även, om de får kännedom om information som ger upphov till misstanke om att ett brott som inbegriper ett hot mot en eller flera människors liv har skett, håller på att ske eller sannolikt kommer att ske, underrätta brottsbekämpande eller rättsliga myndigheter. Onlineplattformslieferantörer ska ge tjänstemottagare tillgång till ett internt system för hantering av klagomål rörande beslut om begränsningar av tjänsten, samarbeta med organ för tvistlösning utanför domstol, ge prioritet till anmälningar från betrodda anmälare och vidta åtgärder och skydd mot missbruk. De ska även publicera information om tvister, avbrytanden och det genomsnittliga antalet tjänstemottagare per månad i unionen. Leverantörerna får inte utforma eller organisera sina onlinegränssnitt på ett sätt som försämrar tjänstemottagarnas förmåga att fatta fria och välgrundade beslut. Onlineplattformslieferantörerna ska följa skyldigheter om annonsering, vara transparenta om sina rekommendationssystem och vidta åtgärder för att skydda minderåriga på deras plattformstjänster. Särskilda bestämmelser tillämpas på leverantörer av onlineplattformar som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med näringsidkare, närmare bestämt näringsidkares spårbarhet, inbyggd överensstämmelse och konsumenters rätt till information om olagliga produkter eller tjänster.

Ytterligare krav ställs på leverantörer av mycket stora onlineplattformar och av mycket stora onlinesökmotorer (med 45 miljoner eller fler månatliga tjänstemottagare i genomsnitt), särskilt med syfte att åtgärda och förebygga systemiska risker. Det finns även bestämmelser om bland annat standarder och uppförandekoder för till exempel onlineannonsering och tillgänglighet. Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för tillsynen av leverantörerna av förmedlingstjänster och kontrollen av efterlevnaden av DSA. En av de behöriga myndigheterna ska utses till samordnare för digitala tjänster. Samordnaren för digitala tjänster ska ansvara för alla frågor som rör tillsynen över och kontrollen av efterlevnaden av förordningen i den medlemsstaten, om inte den berörda medlemsstaten har gett andra behöriga myndigheter ansvar för vissa specifika uppgifter eller sektorer. Det ska säkerställa samordningen på nationell nivå. Samordnarna för digitala tjänster ska samarbeta med varandra, andra nationella behöriga myndigheter, den europeiska nämnden för digitala

tjänster och Europeiska kommissionen. Medlemsstaterna ska offentliggöra och meddela Europeiska kommissionen och den europeiska nämnden vilka myndigheter som ska vara samordnare respektive behöriga myndigheter senast den 17 februari 2024. Samordnaren för digitala tjänster och de andra behöriga myndigheterna ska ha särskilda undersökningsbefogenheter och befogenheter vad gäller efterlevnadskontroll. Medlemsstater ska fastställa regler för sanktioner för överträdelse. Tjänstemottagare och bemyndigade organ, organisationer eller sammanslutningar ska ha rätt att lämna in klagomål om påstådda överträdelse mot leverantörer av förmedlingstjänster. Tjänstemottagare ska ha rätt att begära skadestånd i enlighet med unionsrätt och nationell rätt. Medlemsstaten där förmedlingstjänsten har sitt huvudsakliga etableringsställe ska ha exklusiv befogenhet att utöva tillsyn över och kontrollera efterlevnaden av DSA, med några få undantag. Europeiska kommissionen ska ha exklusiv befogenhet att utöva tillsyn över och kontrollera efterlevnaden av vissa bestämmelser som endast tillämpas på leverantörer av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer. Europeiska kommissionen ska ha rätt att utöva tillsyn och efterlevnadskontroll över övriga delar av DSA mot leverantörer av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer. Om kommissionen inte har inlett förfaranden för samma överträdelse ska den medlemsstat där leverantören av den mycket stora onlineplattformen eller den mycket stora onlinesökmotorn är etablerad ha denna befogenhet. Samordnarna för digitala tjänster och Europeiska kommissionen ska bedriva ett nära samarbete och ge varandra ömsesidigt bistånd. En oberoende rådgivande grupp av samordnare för digitala tjänster, den europeiska nämnden för digitala tjänster, inrättas. Nämnden ska ge råd till samordnarna för digitala tjänster och till kommissionen. En samordnare för digitala tjänster i destinationslandet eller den europeiska nämnden för digitala tjänster får begära att samordnaren i etableringslandet bedömer ärendet och vidtar undersöknings- och efterlevnadsåtgärder. Nämnden kan hänskjuta ett ärende till Europeiska Kommissionen. Samordnare får inleda och leda gemensamma undersökningar med deltagande av andra samordnare.

Europeiska kommissionen får be samordnarna för digitala tjänster och den europeiska nämnden för digitala tjänster att stödja bedömningen av systemfrågor och nya aspekter i hela unionen enligt DSA. Medlemsstater ska samarbeta med kommissionen, bland annat genom att ställa sin sakkunskap och kapacitet till förfogande. DSA trädde i kraft den 16 november 2022 och vissa bestämmelser började tillämpas då. Onlineplattformar och onlinesökmotorer ska offentliggöra information som genomsnittligt antal tjänstemottagare i EU senast den 17 februari 2023. Förordningen ska tillämpas på leverantörer som utses till mycket stora onlineplattformar eller mycket stora onlinesökmotorer från och med fyra månader efter att den fått denna status (om tiden infaller tidigare än 17 februari 2024). Övriga bestämmelser tillämpas från den 17 februari 2024.

Det anges att utredningen som tagit fram det delbetänkande som nu remitterats ska analysera och föreslå åtgärder för tillämpningen av DSA i Sverige och lämna de författningsförslag som är nödvändiga eller annars bedöms lämpliga för att komplettera förordningen. Uppdraget i delbetänkandet anges vara att föreslå vilken svensk myndighet som bör utses till samordnare för digitala tjänster. Det ska vidare analysera huruvida ansvaret bör fördelas på flera behöriga myndigheter och, om så är fallet, föreslås vilka andra behöriga myndigheter som bör utses och hur ansvarsområdena rörande tillsyn och efterlevnadskontroll bör delas upp.

Regelrådet gör följande bedömning. Av den bakgrundsbeskrivning som refererats ovan framgår att utredningens uppdrag generellt avser lagstiftning som ska komplettera den beskrivna EU-förordningen och specifikt till det nu remitterade delbetänkandet skulle det

föreslås ansvariga myndigheter för vissa uppgifter. Det skulle kunna antas att val av ansvarig myndighet inte nödvändigtvis i sig behöver innebära stora effekter för berörda företag. Regelrådet har valt att granska och yttra sig över denna remiss av tre skäl. För det första har delbetänkandet skickats till Regelrådet på remiss, vilket i normalfallet borde kunna tolkas som att ett yttrande efterfrågas. För det andra så framgår det av den bakgrundsinformation som förslagsställaren ger att det redan idag finns EU-rättsliga krav som gäller och som kommer att träffa svenska företag. Även om förslagen som lämnas i detta delbetänkande i sig således inte är en del av denna EU-lagstiftning, har de en nära anknytning till dem, och det gör att den aktuella remissen blir ett naturligt tillfälle för Regelrådet att i någon mån kommentera möjliga konsekvenser av de krav som följer av EU-förordningen. Ett systematiskt problem som enligt Regelrådets uppfattning kan finnas med just EU-förordningar är en risk att konsekvenser av hur dessa rättsakter kommer att påverka svenska företag riskerar att inte bli utredda. Generellt sett har Regelrådet sett få exempel på att kompletterande konsekvensutredningar tas fram av svenska aktörer i samband med att EU-kommissionens förslag till rättsakter skickas på remiss i Sverige och om det sedan inte heller finns någon annan inhemsk lagstiftningsprocess där en sådan analys görs innan reglerna börjar gälla, hänger allt på den konsekvensanalys som upprättas av EU-institutionerna. Sådana analyser fokuserar, allmänt sett, sällan på effekter för företag i specifika medlemsstater. För det tredje finner Regelrådet att även om mycket talar för att val av myndighet inte behöver ge effekter av betydelse för svenska företag är det inte per definition uteslutet att sådana effekter kan finnas. Därför yttrar sig Regelrådet. När det gäller den bakgrundsbeskrivning och beskrivning av syfte som utredningen har tagit fram och som refererats ovan, finner Regelrådet att denna är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges det finnas två alternativ för finansiering av den tillsyn som vissa utpekade myndigheter ska utföra: antingen finansiering med avgifter eller anslagsfinansiering. Förslagsställaren förordar – åtminstone inledningsvis – anslagsfinansiering. Beträffande alternativet avgiftsfinansiering anges bland annat följande. Det anges finnas en möjlighet i EU-förordningen att inrätta finansieringsmekanismer baserade på en tillsynsavgift som tas ut från leverantörer av förmedlingstjänster enligt nationell rätt i överensstämmelse med unionsrätten, i den mån de tas ut från leverantörer av förmedlingstjänster som har sitt huvudsakliga etableringsställe i medlemsstaten i fråga. Avgiften ska i så fall vara strikt begränsad till vad som är nödvändigt och proportionerligt för att täcka kostnaderna för fullgörandet av de uppgifter som tilldelats de behöriga myndigheterna. Det finns olika möjligheter till utformning av avgiftssystem. Avgifter kan exempelvis vara baserade på att ett företag omfattas av skyldigheter i DSA och därmed kan bli föremål för tillsyn. Vid utformning av ett eventuellt avgiftssystem bör man vidare enligt utredningen beakta bestämmelsen i artikel 4.1 i e-handelsdirektivet. Där anges att medlemsstaterna ska säkerställa att start och bedrivande av verksamhet som leverantör av informationssamhällets tjänster inte underkastas bestämmelser om förhandstillstånd eller andra krav som har motsvarande effekt. Det innebär att ett avgiftssystem som kan ge samma effekt som ett krav på förhandstillstånd inte är tillåtet. Avgiftssystem anges också kunna baseras på faktiska tillsynsåtgärder. Eftersom ärendemängden i ett initialt skede inte kan förutses är det åtminstone till en början enligt utredningens åsikt inte realistiskt att föreslå en finansieringslösning baserad på avgifter. Utredningens bedömning är att erfarenheten från tillsynen på sikt kan ge ett underlag för fortsatta överväganden av förutsättningarna för ett avgiftsuttag. I anslutning till de förslag som utredningen lämnar om ansvarsfördelning mellan

de nationella myndigheterna diskuteras också i förekommande fall alternativa lösningar för hur denna ansvarsfördelning skulle kunna se ut.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa beskrivningar av alternativa lösningar. När det gäller effekter av om ingen reglering skulle komma till stånd anges, såvitt Regelrådet kan se, ingen sådan information explicit. Det är emellertid möjligt att sluta sig till att ett förslag om några ansvariga myndigheter är nödvändigt att lämna, för att leva upp till bestämmelser i EU-förordningen. Detta kan anses framgå tillräckligt tydligt. När det gäller alternativa lösningar skulle det, utifrån de aspekter som Regelrådet särskilt beaktar, ha varit önskvärt att utredningen också nämnt om det finns några för- eller nackdelar för berörda företag med den form av finansiering som utredningen inte har förordat. En sådan beskrivning är emellertid inte obligatorisk.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det har refererats ovan i avsnittet om bakgrund och syfte med förslaget att det finns bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster om att medlemsstaterna (DSA) senast den 17 februari 2024 ska offentliggöra vilka nationella myndigheter som ska vara samordnare respektive behöriga på området.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget lämnas för att leva upp till ett specifikt krav i en EU-rättsakt och möjliggöra att denna kan tillämpas i Sverige. Beskrivningen är tillräcklig.

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 DSA trädde i kraft den 16 november 2022 och vissa bestämmelser började tillämpas då. Onlineplattformar och onlinesökmotorer ska offentliggöra information som genomsnittligt antal tjänstemottagare i EU senast den 17 februari 2023. Förordningen ska tillämpas på leverantörer som utses till mycket stora onlineplattformar eller mycket stora onlinesökmotorer från och med fyra månader efter att den fått denna status (om tiden infaller tidigare än 17 februari 2024). Övriga bestämmelser tillämpas från den 17 februari 2024. Inget anges om tidpunkt för ikraftträdande för de förordningsändringar som utredningen föreslår. Det anges heller inget om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns visserligen, såvitt Regelrådet kunnat se, inte någon information om när ändringarna i de berörda myndigheternas instruktioner väntas träda i kraft. Utifrån den information som finns om när EU-förordningen trädde i kraft och när medlemsstaterna ska meddela vilka myndigheter de utsett går det att sluta sig till att senast den 17 februari 2024 borde vara nödvändigt, med tanke på att hela syftet med förslaget är att möjliggöra tillämpningen av EU-förordningen. Beskrivningen kan inte anses vara särskilt tydlig, men ändå tillräcklig. Däremot är det en brist att inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att det är osäkert hur många och hur stora leverantörer av förmedlingstjänster som är etablerade i Sverige. Bedömningen av vilka förmedlingstjänster som omfattas av förordningen och faller under svenskt tillsynsansvar anges kräva en kartläggning av vilka leverantörer av förmedlingstjänster som är etablerade i Sverige. Det krävs alltså en faktisk utredning för att klarlägga vilka leverantörer av förmedlingstjänster som har sitt verksamhetsställe i Sverige. Förslagsställaren anser att en sådan kartläggning framstår som en omfattande och utmanande uppgift, men anser att det kommer finnas bättre möjligheter att utreda frågan när utredningsbefogenheter finns hos myndigheterna. Skyldigheten för företag etablerade utanför EU att utse rättslig företrädare har ännu inte trätt i kraft, så det anges inte kunna förutses vilka företag som kommer att ange en rättslig företrädare i Sverige eller på annan plats i unionen och inte heller hur stor grupp av leverantörer av förmedlingstjänster som samtliga medlemsstater kommer att ha jurisdiktion över. Efter ikraftträdandet av alla skyldigheter anges det finnas bättre förutsättningar att få en överblick över vilka utländska aktörer som kommer falla under svensk jurisdiktion. Utredningen anges sakna uppgifter om uppskattat antal tjänstemottagare för de olika leverantörerna, vilket anges kunna ha betydelse för frågan om en leverantör faller under svensk jurisdiktion eller under EU-kommissionens jurisdiktion trots etableringsställe här i landet. Skyldigheten för publicering av varje onlineplattform eller onlinesökmotors användarantal har ännu inte trätt i kraft. När det gäller underlag för att göra en ungefärlig uppskattning av antalet företag under svenskt tillsynsansvar kan utredningen konstatera följande. Varken organisationer (inklusive branschorganisationer) eller myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har kunnat ge en bild av antalet leverantörer av förmedlingstjänster i Sverige. De har inte heller kunnat lämna några uppgifter om företagens storlek. Uppgifter om svenska företag finns att tillgå hos Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. Bolagsverket registrerar och tillgängliggör företagsinformation på grundval av de uppgifter som lämnats av företagen. Vid registrering hos Bolagsverket beskrivs den verksamhet som företaget bedriver i fritext. Vid anmälan för registrering hos Skatteverket anger den som bedriver näringsverksamhet vilket slags verksamhet företaget ska bedriva. Svenska företagsverksamheter indelas i näringsgrenskoder, så kallade SNI-koder, vilka används av Skatteverket. SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning och beskriver den verksamhet ett företag bedriver. SNI är en viktig klassifikation för bland annat ekonomisk statistik men har i sig inte någon koppling till olika tillsynsområden och kan inte ensamt användas för att avgöra vilka företag som faller in under respektive kategori i DSA. Det anges emellertid vara möjligt att med hjälp av koderna ta fram data om hur många företag som registrerats inom en viss kategori. Företag som skulle kunna vara relevanta för DSA anges till exempel vara vissa företag registrerade inom kategorierna "telekommunikationstjänster", "databehandling, hosting o dyl.", "webbportaler", "mediebyråverksamhet och annonsförsäljning", liksom "postorderhandel och detaljhandel på internet med brett sortiment". Bland exemplen på verksamheter som omfattas av respektive kategori finns verksamheter där tjänster tillhandahålls, som är av det slag som exemplifieras som leverantörer av förmedlingstjänster i DSA. En sökning i SNI-databasen anges visa att drygt 3 000 företag är registrerade i kategorin "databehandling, hosting o dyl. och webbportaler" (november 2022). Kategorin omfattar tillhandahållandet av infrastruktur för webbhotellverksamhet, tjänster i samband med databehandling och tillhörande verksamheter, samt tillhandahållandet av sökmotorer och andra portaler för Internet. Det anges att kategorin sannolikt omfattar leverantörer av förmedlingstjänster men också flera andra slags företag såsom till exempel it-konsulter. Ännu ett exempel är kategorin "postorderhandel och

detaljhandel på internet” där antalet registrerade bolag är cirka 17 500 (november 2022). Kategorin omfattar detaljhandelsverksamhet via postorderföretag eller via internet, det vill säga där köparen gör sitt val utifrån annonser, kataloger, information på en webbplats, modeller eller annan slags annonsering och gör sin beställning via brev, telefon eller internet (omfattar inte detaljhandel med motorfordon, motorcyklar och reservdelar och tillbehör till dessa över internet). Ett antal företag som är registrerade i en viss kategori utgör alltså företag som skulle kunna omfattas av DSA, men långt ifrån alla dessa är leverantörer av förmedlingstjänster som detta definieras i DSA. Inom kategorin postorderhandel och detaljhandel på internet kan leverantörer av onlineplattformar ingå. Enligt artikel 3 är en onlineplattform en värdtjänst som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten. Dock undantas vissa fall där lagringen eller spridningen är av mindre betydelse för tjänsten enligt kriterier som närmare anges i artikeln. I exemplet med postorderhandel och detaljhandel på internet finns många företag som endast säljer egna varor. Andra företag bedriver verksamhet där de säljer sina egna varor och ger möjlighet för konsumenterna att ingå distansavtal med andra näringsidkare. Verksamheten kan också vara inriktad enbart på att ge möjlighet för konsumenterna att ingå distansavtal med andra näringsidkare. Antalet företag i kategorin postorderhandel och detaljhandel på internet speglar alltså inte antalet leverantörer av onlineplattformar som förmedlar varor till konsumenterna eller andra tjänstemottagare i DSA:s mening. Det anges vara viktigt i sammanhanget att det är företagen själva som anger vilken kategori som de anser att stämmer bäst in på den verksamhet de i huvudsak bedriver. Vissa bolag är dessutom registrerade i flera kategorier, vilket också kan bli missvisande. Marknaden för förmedlingstjänster anges vara ett område i ständig förändring – nya företag tillkommer, affärsutveckling sker och nya affärsmodeller börjar tillämpas. Ett företag som utvecklar sin verksamhet i en ny riktning och erbjuder en ny tjänst, kan plötsligt få stor påverkan på ärendebördan. Detsamma gäller om en ny större aktör etablerar sig på den svenska marknaden eller om en befintlig större aktör lämnar den. Uppgifter om företagen på marknaden blir därför snabbt inaktuella. Härutöver anges det ha betydelse för jurisdiktionsfrågan hur olika koncernförhållanden ska bedömas, om inte samtliga bolag i en koncern har säte i Sverige. På denna punkt kan det, enligt utredningens bedömning, uppkomma tolkningsfrågor som slutligen måste avgöras i domstol. Detta innebär sammantaget att det saknas möjligheter att ta fram tillförlitliga beräkningar av antal företag relevanta för tillämpningen av DSA i Sverige med stöd av SNI-koder. Det finns inte heller något annat robust underlag tillgängligt för en sådan beräkning.

Regelrådet gör följande bedömning. Branschtillhörighet hos det företag som berörs av DSA, och rimligtvis även av de utsedda myndigheternas tillsynsverksamhet i varierande grad, framgår av beskrivningen. Det finns också en del uppgifter om antal företag. Det är tydligt att dessa uppgifter både kan vara osäkra och sannolikt omfattar fler företag än de som är direkt berörda av regelverket. Samtidigt är det tydligt förklarar vilka utmaningar som finns med att finna information om de berörda företagens antal och det går att förstå hur utredningen har gått till väga för att få åtminstone visst underlag att redovisa. Det finns ett värde även i att vara tydlig med när osäkerheter finns, och vad dessa osäkerheter består i. En kompletterande utredningsinsats av det slag som förslagsställaren nämner att utsedda myndigheter skulle kunna göra, skulle kunna ha viss nytta av en så tydlig redovisning som möjligt av vad som var möjligt att säga vid tidpunkten för den här aktuella remissen. Utifrån denna samlade bakgrund finner Regelrådet att bransch och antal kan sägas ha beskrivits tillräckligt utifrån förutsättningarna i ärendet. Regelrådet kan emellertid inte finna någon enskild uppskattning avseende de berörda företagens storlek. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det ha varit möjligt att säga något om storleken inom de företagskategorier som

utredningen ändå har identifierat. Det är visserligen möjligt att det inom dessa kategorier också ingår företag som inte berörs, men en storleksmässig beskrivning även med förutsättningen att denna osäkerhet finns hade kunnat ha ett värde.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att DSA innehåller skyldigheter för leverantörer av förmedlingstjänster och kan därför väntas ge ekonomiska konsekvenser för sådana leverantörer. Förordningens innehåll och konsekvenser i sig anges emellertid inte ingå i utredningens uppdrag att bedöma. De förslag som utredningen lämnar i det aktuella delbetänkandet om behöriga myndigheter och samordnare för digitala tjänster antas i sig inte ge några ekonomiska konsekvenser för leverantörer av förmedlingstjänster. Modellen med ett fåtal behöriga myndigheter och ett aktivt harmoniseringsarbete väntas enligt utredningen bidra till sakkunnig tillsyn och efterlevnadskontroll, effektivitet och förutsebarhet för både leverantörer av förmedlingstjänster och de näringsidkare som har avtal med leverantörerna. Myndigheterna väntas på effektivt sätt upprätthålla spelreglerna på marknaden och därmed bidra till ett sunt affärsklimat för alla aktörer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning att de författningsförslag som lämnas i betänkandet inte kommer att ge några ekonomiska konsekvenser för leverantörer av förmedlingstjänster. Denna information är i sig relevant och värdefull. Därutöver anges att EU-förordningen däremot väntas ge sådana konsekvenser för företagen, vilket anges inte ingå i utredningens uppdrag att bedöma. Regelrådet har översiktligt gått igenom det kommittédirektiv som har lämnats och delar uppfattningen att det inte anges att en bedömning av EU-förordningens konsekvenser skulle ingå i uppdraget. Regelrådet erfar att det i andra kommittédirektiv kan förekomma att det uttryckligen anges att en viss frågeställning inte ska analyseras av en utredning. Någon sådan formulering finns inte i detta direktiv. Detta uppfattar Regelrådet som att utredningens uppdrag visserligen inte innebär att utredningen behöver analysera konsekvenserna som EU-förordningen medför men att det skulle vara tillåtet för utredningen att göra detta, om tid fanns att prioritera det och om det bedömdes lämpligt. Regelrådet noterar vidare att det i kommittédirektivet anges att utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att utredningen kunde och borde ha angett om det har tagits fram någon analys av EU-förordningens konsekvenser på europeisk nivå antingen i samband med att EU-kommissionen presenterade sitt ursprungliga förslag till förordning eller i den därefter följande förhandlingsprocessen, samt helst kort refererat vad en sådan analys innehållit för information, inklusive konsekvenser för företag, eller i vart fall redovisat information (länk eller i annan form) som möjliggör för läsaren att ta del av analysen. Skulle det vara fallet att någon sådan konsekvensanalys på europeisk nivå inte har gjorts, eller inte innehåller någon information om ekonomiska konsekvenser för företag, borde i sådant fall detta ha kunnat anges. Om det i något annat sammanhang har tagits fram en analys av konsekvenser för företag av EU-förordningen, antingen på europeisk nivå eller mot förmodan i Sverige, kunde och borde detta också ha angetts. Regelrådet inser att utredningen inte har haft i uppdrag att göra en kompletterande svensk analys av konsekvenser för företag av EU-förordningen men ett minimum av information om eventuella analyser på europeisk nivå av denna fråga kunde och borde ha redovisats. Om sådan information hade redovisats skulle

det i innebära att mer blev känt om ekonomiska konsekvenser för företag av EU-förordningen eller, om någon analys på europeisk nivå inte har gjorts, att det i vart fall blir känt att så är fallet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utöver det som refererades ovan om att de utsedda myndigheterna väntas bidra till ett sunt affärsklimat för alla aktörer finns, såvitt Regelrådet kan se, ingen information om påverkan på konkurrensförhållandena för företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan, såvitt Regelrådet kan förstå, vara fallet att valet av samordnande och övriga behöriga myndigheter inte i sig har någon särskild påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, utöver vad som angetts. Det kunde och borde emellertid ha nämnts om en konsekvensutredning upprättad på europeisk nivå har tagit upp dessa aspekter eller om så inte har skett.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att förslaget inte väntas påverka företag i andra avseenden.

Regelrådet konstaterar att det finns en bedömning.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är i och för sig möjligt att valet av samordnande myndighet och övriga behöriga myndigheter inte har någon särskild betydelse för de mindre företagen. Regelrådet finner likväl att det kunde och borde ha tagits upp om det i en konsekvensutredning upprättad på europeisk nivå har tagits upp vilka effekter, om några, som förslaget väntas ha för mindre företag. Om den fråga inte har tagits upp just i en europeisk konsekvensutredningen, men i form av exempelvis ett SME-test, hade detta varit relevant att nämna. Om detta slags information har redovisats i något annat sammanhang, hade detta kunnat nämnas. Även med beaktande av att huvudfokus för utredningens uppdrag inte är EU-förordningen kunde och borde någon ytterligare information ha angetts.

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

Samman tagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten och särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande håller tillräcklig kvalitet. Även beskrivningen av berörda företag utifrån bransch och antal är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Det är värdefullt att det i detta sammanhang tydligt har redovisats såväl vilka utmaningar som funnits med att samla in information som vilka insatser som utredningen har gjort för att kunna ge en bild. Slutligen finns tillräcklig information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. När det gäller redovisningen av de berörda företagens storlek och påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag anser Regelrådet emellertid inte att redovisningen är tillräcklig. Regelrådet noterar att det inte tydligt har ingått i utredningens uppdrag att redovisa ekonomiska konsekvenser av EU-förordningen, men anser att det ändå hade varit motiverat att ange om en sådan bedömning har gjorts på EU-nivå eller inte, och antingen ange vilka slutsatser som drogs i en sådan analys eller ge en hänvisning till var informationen kan hittas, om den finns. Regelrådet har uppfattningen att det är av vikt att konsekvensutredningar, inklusive konsekvenser för svenska företag, görs även för EU-rättsakter. Regelrådet erfar att det kan finnas en risk att detta inte blir gjort i synnerhet i samband med EU-förordningar, där lagstiftningen blir direkt gällande utan en tydlig nationell genomförandeprocess som avser själva förordningen. Mot den bakgrunden understryker Regelrådet vikten av att det i ett sådant ärende som detta som minimum bör sägas någonting om vilken analys som gjorts av konsekvenser på EU-nivå. Allra mest önskvärt vore förstås om det i delbetänkandet också hade funnits en kompletterande svensk konsekvensutredning. Detta kan, mot bakgrund av hur uppdraget är formulerat, inte anses obligatoriskt. Information om analyser på europeisk nivå kunde och borde däremot ha ingått. Regelrådet noterar att den aktuella remissen är ett delbetänkande. Det innebär att de aspekter som har tagits upp här principiellt skulle kunna bli belysta i samband med att slutbetänkande lämnas, antingen som del i slutbetänkandet eller som en komplettering till detta.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 17 maj 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Per Högström

Föredragande