

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 slutbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering (SOU 2024:45)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Motivering till Regelrådets ställningstagande

Beskrivningarna av förslagets bakgrund, syfte samt överensstämmelsen med EU-rätten är mycket tydliga. Att utredningens förslag följer av nya EU-bestämmelser återspeglas i konsekvensutredningen och hur förslagen förhåller sig till dessa följer som en röd tråd, vilket är positivt. Förslagets effekter för berörda företag beskrivs med ett kvalitativt grepp och på ett övergripande plan. Regelrådet finner att effekterna för företag till viss del tydliggörs men finner samtidigt att avsaknaden av kvantifieringar gör det svårt att till fullo förutse förslagets effekter. Utredaren anger bland annat att det finns frågetecken kring hur berörda företag ska kunna generera intäkter samtidigt som vissa avgifter införs. Det är otydligt vilket intresse som kan finnas bland privata aktörer att bedriva verksamhet på området, varför en mer djuplodande kvantitativ beskrivning av förslagets effekter hade behövts.

Vidare konstaterar Regelrådet att de nya kraven i EU-förordningen, samt utredningens förslag, innebär att inrättandet av en statlig, kostnadsfri, valideringsmekanism kan påverka de företag som idag tillhandahåller dessa tjänster, såväl som de företag som idag betalar för att ansluta sig till tjänsterna. Beskrivningen av detta förslags effekter är mycket kortfattad och hade behövt utvecklats avsevärt för att tydliggöra förslagets effekter för berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Regelrådet kan inte utesluta att förslaget kan få stora effekter för de aktörer som idag är verksamma på området. Vidare understryker Regelrådet att oavsett om ett förslag är en direkt följd av ny EU-reglering, eller om det handlar om ny eller förändrad nationell lagstiftning till följd av andra skäl, så ska förslagets konsekvenser utredas och beskrivas.

### Innehållet i förslaget

Utredaren föreslår att en statlig myndighet ska ansvara för att tillhandahålla en europeisk digital identitetsplånbok till både fysiska och juridiska personer. Utredaren anger att Myndigheten för digital förvaltning bedöms vara lämpad för uppgiften. Utredaren föreslår samtidigt att Sverige tillvaratar möjligheten i den reviderade eIDAS-förordningen (EU 2024/1183) att författningsreglera att certifierade europeiska digitala identitetsplånböcker ska få tillhandahållas även av privata aktörer som godkänts efter att ha genomgått ett

anmälnings- och granskningsförfarande. Vidare föreslår utredaren bland annat en tillsynsmyndighet får besluta om administrativa sanktionsavgifter på området.

## Bedömning av delasppekter

### Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att revideringen av eIDAS-förordningen innebär en rad nya krav för medlemsstaterna och de aktörer som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Utredaren har fått i uppdrag att bland annat utreda hur det kan säkerställas att en kostnadseffektiv digital identitetsplånbok ska utfärdas i enlighet med föreskrivna krav och hur en sådan identitetsplånbok kan användas ändamålsenligt för största möjliga nationella effektivitet och nytta, analysera den slutgiltiga versionen av förordningen i sin helhet och ge förslag på hur Sverige kan uppfylla tillkommande krav samt föreslå nya eller ändrade författningsbestämmelser som är nödvändiga eller annars bedöms lämpliga för att komplettera den reviderade eIDAS-förordningen.

Vidare anger utredaren att det är svårt eller närmast omöjligt att få en full överblick av förordningens tillämpning och dess konsekvenser eftersom förordningen nyligen har trätt i kraft och kommer att kompletteras med genomförandeakter. Utredaren anger att detta har medfört att utredningens överväganden och förslag, med hänsyn till uppdragets givna tidsram, enbart omfattar de anpassningar av svensk rätt som är absolut nödvändiga för att Sverige ska uppfylla förordningens krav.

Regelrådets bedömning. Utredaren beskriver förslagens bakgrund och syfte. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagens bakgrund och syfte godtagbar.

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

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av alternativa lösningar. Vad gäller effekter av om ingen reglering kommer till stånd anger utredaren att alla medlemsstater är skyldiga att följa förordningen och vidta åtgärder för att den ska få fullt genomslag, samt att underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder skulle innebära att Sverige blir föremål för ett överträdelseärende.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av alternativa lösningar, vilket är en brist. I övriga delar av konsekvensutredningen finns viss information om vilka överväganden som har gjorts, men en heltäckande beskrivning av alternativa lösningar saknas. I detta fall konstaterar dock Regelrådet att de förslag som läggs fram följer av tillämplig EU-lagstiftning där det nationella handlingsutrymmet i vissa delar är begränsat. Dock hade förslagsställaren kunnat redogöra för dessa förutsättningar samt beskrivit alternativa lösningar för relevanta förslag i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner således beskrivningen av alternativa lösningar bristfällig. Regelrådet finner beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Utredaren bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten. I kapitel 4 beskriver utredaren eIDAS-förordningen och i kapitel 6.1 beskrivs behovet av ytterligare kompletterande

bestämmelser till den reviderade eIDAS-förordningen. Bland annat beskriver utredaren här att förordningen bör kompletteras med ytterligare nationella bestämmelser som säkerställer att Sverige fullt ut uppfyller kravet på att det tillhandahålls minst en europeisk digital identitetsplånbok i enlighet med förordningen.

Regelrådets bedömning. Utredaren anger att förslagen är förenliga med EU-rätten. Regelrådet konstaterar att utredningens förslag är en följd av den reviderade EU-förordningen och att utredaren i övriga delar av remissen beskriver vilka kompletteringar som behöver göras i svensk lagstiftning för att uppfylla kraven i EU-förordningen. Utredarens beskrivningar är tydliga. Regelrådet finner dock att det hade varit önskvärt om bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten hade redovisats under en särskild rubrik i konsekvensutredningen, i stället för under kapitel 8.10 "övriga konsekvenser".

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

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

Utredaren bedömer att förslagen kan genomföras tidigast den 1 oktober 2025. Utredaren anger att tillhandahållandet av en europeisk digital identitetsplånbok kommer att föranleda behov av informationskampanjer, framför allt i samband med lanseringen. Utredaren redogör vidare för vad som framgår i den reviderade eIDAS-förordningen gällande behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådets bedömning. Utredaren beskriver särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Beskrivningarna är tydliga. Regelrådet finner dock att det hade varit önskvärt med kompletterande information om vilka typer av informationsinsatser som utredaren ser ett behov av.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Vad gäller utfärdare av e-legitimationer anger förslagsställaren att den svenska marknaden i praktiken endast består av två e-legitimationer. Dels BankID som ägs av Finansiell ID-Teknik BID AB (Finansiell ID-Teknik), dels Freja+ som ägs av Freja eID Group AB (Freja). Utredaren anger att Finansiell ID-Teknik år 2022 hade en omsättning på 311 miljoner kronor och att Freja år 2023, inom segmentet Freja eID, hade en omsättning på 16,8 miljoner kronor. Vidare anger utredaren att det därtill finns ett cirka 20 leverantörer som erbjuder olika former av tjänster för elektronisk identifiering och integrationstjänster på den svenska marknaden och att ett fåtal av dessa har betydande delar av marknaden. Utredaren anger att leverantörerna är av varierande storlek, vissa företag ingår i större IT-koncerner, medan det finns ett fåtal mikroföretag som också verkar på marknaden.

Utredaren anger att vad gäller företag verksamma inom området betrodda tjänster bestod den svenska marknaden år 2020 av cirka 70–80 tillhandahållare av betrodda tjänster. Utredaren anger att det i dagsläget finns två kvalificerade tillhandahållare, och resterande icke-kvalificerade, tillhandahållare av betrodda tjänster. Dessa tillhandahållare erbjuder olika betrodda tjänster men flera, cirka 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. Utredaren anger att storleken på de företag som tillhandahåller betrodda tjänster på den svenska marknaden varierar kraftigt och innefattar allt från verksamhet med koppling till de stora bankkoncernerna eller stora it-bolag till mellanstora bolag och fåmansföretag.

Regelrådets bedömning. Utredarens beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är tydlig.

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

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Utredaren anger att förslaget om en öppen modell för tillhandahållande av identitetsplånböcker innebär att en privat aktör, efter godkännande, kan tillhandahålla en europeisk digital identitetsplånbok. Utredaren anger att detta möjliggör nyetablering på marknaden för både svenska och utländska aktörer, samt att befintliga e-legitimationsutfärdare kan tillhandahålla identitetsplånböcker. Utredaren anger dock att det från näringslivshåll har ifrågasatts om det går att få till en hållbar affärsmodell för detta, en uppfattning som utredaren anger att man delar. Utredaren anger att det är oklart hur betydande intäkter ska kunna genereras när det gäller identitetsplånböcker som tillhandahålls privatpersoner. Utredaren anger att affärsmodellen för svenska e-legitimationsutfärdare till stor del bygger på att privatpersoners användning av e-legitimationer finansieras genom att det är den förlitande parten som betalar för den identifiering som sker. Utredaren anger att en sådan konstruktion, där alla europeiska identitetsplånböcker ska kunna användas gränsöverskridande, inte är möjlig och att detsamma gäller för de nationella e-legitimationer som anmälts i enlighet med eIDAS-förordningen och som därmed kan användas i alla medlemsstater, men där ingen ersättning utgår till utfärdaren för den användning som sker hos förlitande parter i andra länder. Utredaren anger att det därför har efterfrågats att nationell reglering ska medföra att ersättning för användning hos förlitande parter kan utgå. Utredaren bedömer dock att det inte finns någon möjlighet att införa nationella bestämmelser som möjliggör någon form av ersättning till privata tillhandahållare, eftersom det inte kan anses vara tillåtet enligt eIDAS-förordningen. Utredaren anger att de företag som väljer att tillhandahålla en identitetsplånbok kommer behöva betala en tillsynsavgift. Utredaren anger att en liknande avgift i dag finns för kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster. Tillsynsavgiften för dessa aktörer är 25 000 kronor per år, och utredaren anger att tillsynsavgiften för identitetsplånböcker kan antas vara på en liknande nivå. Utredaren bedömer att avgiften således inte är så hög att det bör utgöra ett hinder för marknadsinträde ens för små företag.

Vad gäller organisationsplånböcker anger utredaren att det exempelvis är möjligt att ta ut en avgift av det bolag som vill anskaffa en organisationsplånbok. Samma begränsningar vad gäller löpande intäkter från förlitande parter föreligger dock alltså för organisationsplånböcker som för identitetsplånböcker. Utredaren föreslår även att en statlig identitetsplånbok ska tillhandahållas och anger att den tillhandahållande myndigheten kan välja att upphandla hela eller delar av lösningen från privata aktörer, vilket skapar möjligheter för företag att erbjuda staten de lösningar de tillhandahåller.

Vidare anger utredaren att förändringarna i EU-förordningen innebär att kostnadsfria valideringsmekanismer ska tillhandahållas av medlemsstaterna. För att säkerställa att de angivna mekanismerna kontinuerligt finns tillgängliga för kostnadsfri användning anser utredaren att statliga myndigheter ska ansvara för att tillhandahålla dem. Som en del av tillhandahållande av de personidentifieringsuppgifter som ska ingå i identitetsplånboken behöver även sådana uppgifter kunna valideras, anger utredaren, som vidare bedömer att en kostnadsfri validering, som tillhandahålls av en statlig aktör, kan påverka de e-legitimationsutfärdare och andra aktörer som i dag tar betalt för denna tjänst.

Utredaren anger vidare att en möjlighet att påföra sanktioner mot tillhandahållare av betrodda tjänster kommer att påverka de företag som tillhandahåller sådana tjänster.

Regelrådets bedömning. Utredaren beskriver förslagets effekter för berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Vad gäller förslaget om att tillhandahålla identitetsplånböcker och organisationsplånböcker är den kvalitativa beskrivningen tydlig. Regelrådet konstaterar att förslaget kan öppna upp för nyetablering av företag men att det samtidigt finns frågetecken kring hur berörda företag ska kunna generera intäkter, särskilt vad gäller identitetsplånböcker, samtidigt som vissa avgifter åläggs de företag som vill verka på området. Regelrådet finner därför att denna del hade behövt kompletteras med en kvantitativ uppskattning av förslagets påverkan på berörda företags kostnader för att effekterna för företagen ska bli tillräckligt tydliga, till exempel i form av en exempelberäkning av vilka kostnader som förslaget kan leda till för ett företag på marknaden.

Vidare konstaterar Regelrådet att de nya kraven i EU-förordningen, samt utredningens förslag, innebär att inrättandet av en statlig, kostnadsfri, valideringsmekanism kan påverka de företag som idag tillhandahåller dessa tjänster. Regelrådet konstaterar att förslaget kan innebära betydande förändringar för dessa företags kostnader och verksamhet. Beskrivningen av detta förslags effekter är mycket kortfattad och hade behövt utvecklats avsevärt för att tydliggöra förslagets effekter för berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Vidare konstaterar Regelrådet att det finns företag som idag betalar för att ansluta sig till en e-legitimationstjänster, vars kostnader kan minska i och med den kostnadsfria statliga valideringsmekanism som föreslås. Även beskrivningen av denna aspekt hade kunnat utvecklas i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför att beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

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

Utredaren anger att statens verksamhet att tillhandahålla en identitetsplånbok kommer att utgöra en ekonomisk verksamhet för vilken vissa förfaranden som omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig verksamhet kommer att vara tillämpliga. Utredaren bedömer att åtgärden är försvarbar från allmän synpunkt då tillhandahållandet är en följd av förordningens krav. Utredaren anger att förslaget innebär att en avgift tas ut från den juridiska person som önskar en sådan organisationsplånbok. För det fall privata aktörer också tillhandahåller organisationsplånböcker anger utredaren att hänsyn bör tas till dessa aktörer så att avgiften för det statliga alternativet inte avviker från privata aktörers avgifter då den statliga tillhandahållaren ska verka på lika villkor som de privata alternativ som finns på marknaden. Utredaren anger vidare att kravet om att tillhandahålla en europeisk digital identitetsplånbok gäller alla EU:s medlemsstater. Utredaren bedömer att tillhandahållandet

inte utgör en sådan verksamhet som kan påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

Regelrådets bedömning. Utredaren beskriver förslaget påverkan på konkurrensen vad gäller organisationsplånböcker och identitetsplånböcker. Beskrivningen är tydlig. Regelrådet konstaterar dock att förslaget om en statlig kostnadsfri valideringsmekanism kan få stora effekter på konkurrensförhållandena på marknaden. Utredaren beskriver förvisso att förslaget kommer att påverka företag, men beskrivningen är kortfattad och det är otydligt hur det kan påverka företagens kostnader, varför det även är svårt att tyda förslaget påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet finner således att beskrivningen hade behövt utvecklats i denna del.

Mot bakgrund av detta finner Regelrådet beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. En beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden saknas. I detta fall uppfattar Regelrådet inte att detta är någon avgörande brist då Regelrådet utifrån informationen i konsekvensutredningen inte uppfattar att det finns någon sådan påverkan.

Regelrådet finner avsaknaden av en beskrivning av påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Vad gäller särskilda effekter för små företag anger utredaren att tillsynsavgiftens storlek för identitetsplånböcker inte förväntas vara så hög att det ens för mindre företag kan anses utgöra ett hinder för marknadsinträde. Vad gäller sanktionsavgiftens storlek beskriver utredaren i övriga delar av utredningen att när denna bestäms ska särskild hänsyn tas till berörd enhets storlek, affärsmodeller och överträdelsernas allvar. Utredaren anger att aktörerna kommer att skilja sig mycket från varandra vad gäller till exempel storlek och ekonomiska förutsättningar och att det belopp som framstår som avskräckande skilja därför kommer att skilja sig åt väsentligt mellan de olika aktörerna, vilket enligt utredarens bedömning motiverar ett vidsträckt beloppsintervall.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Samtidigt konstaterar Regelrådet att sådana beskrivningar återfinns i andra delar av utredningen. Regelrådet finner att det hade varit önskvärt med en kompletterande redogörelse av denna del i konsekvensutredningen. Vidare konstaterar Regelrådet att införandet av en kostnadsfri, statlig, valideringsmekanism kan underlätta för små företag som idag inte har möjlighet att använda sig av tillgängliga valideringsmekanismer på grund av höga kostnader. Konsekvensutredningen hade därför kunnat kompletteras med en beskrivning av effekterna för dessa företag.

Regelrådet finner således beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 oktober 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Peter Nilsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Erik Palm.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Erik Palm  
Föredragande