

Finansdepartementet - Fi2023/00943

Ert datum: 2023-05-30

Vår referens: Dnr 23-2801

Remissvar avseende delbetänkandet: En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter (SOU 2023:2) Finansdepartementet: - Fi2023/00943.

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområde följande synpunkter.

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Post- och telestyrelsen (PTS) välkomnar utredningens förslag om ansvar och roll för PTS avseende uppgifter till följd av Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (DSA-förordningen).¹

PTS delar utredningens uppfattning om att PTS är lämplig som samordnare av de skäl som anges. PTS delar även utredningens slutsats om att det inte finns anledning att tillskapa en ny myndighet, utan att det är lämpligare att fördela uppgifterna på befintliga myndigheter som följer av DSA-förordningen. Sammantaget anser PTS att den fördelning av uppgifter på behöriga myndigheter som utredningen föreslår är rimlig. Eftersom regleringen är ny är det oundvikligt att vissa myndigheter får nya uppgifter och delvis förändrat ansvar för att Sverige ska kunna leva upp till de krav som DSA-förordningen ställer. I samtliga fall är det dock fråga om uppgifter som är näraliggande befintliga uppgifter och som rör områden där det inte finns några andra myndigheter som är bättre lämpade för de aktuella uppgifterna.

Det faktum att uppgifterna i DSA-förordningen delas upp på olika myndigheter skapar dock viss risk för motstridiga tolkningar av centrala begrepp samt att olika uppfattningar om omfattningen av ansvaret för respektive myndighet leder till en ofullständig eller rörig tillsyn. Det är därför av stor vikt att det finns en väl fungerande samordningsfunktion, samt en enhetlig nationell praxisbildning. PTS delar därför utredningens uppfattning om att det behövs en funktion såsom föreslås som underlättar samverkan och samordning, men efterlyser samtidigt tydligare mandat och skarpare verktyg för att för att möjliggöra ett sådant effektivt och ändamålsenligt samarbete. Den allmänna samverkan för myndigheter enligt förvaltningslagen är inte tillräcklig för att möjliggöra ett effektivt och ändamålsenligt samarbetet i samordningsfunktionen, utan den behöver författningsregleras genom en särskild bestämmelse om samarbete i författningsförslaget.

Behovet av enhetlighet i tillämpningen av olika delar i DSA-förordningen kan också till viss del tillgodoses genom en enhetlig praxisbildning. PTS vill därför betona vikten av att samtliga beslut som överklagas enligt DSA-förordningen bör hänskjutas till samma forum, oavsett innehåll i besluten och oavsett var beslutsmyndigheten är geografiskt belägen. PTS

¹Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster (förordningen om digitala tjänster, fortsättningsvis benämnd DSA-förordningen) och om ändring av direktiv 2000/31/EG.

anser att Förvaltningsrätten i Stockholm är lämplig att pröva överklaganden enligt förordningen.

Som utredningen framhåller är det idag svårt att förutse exakt vilken ärendebörda förslaget kan komma att medföra både totalt och för respektive behörig myndighet. Inte desto mindre är det nödvändigt att göra ett försök till uppskattning med hänsyn till kraven i förordningen om att medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga myndigheterna har alla nödvändiga resurser för att fullgöra sina uppgifter, innefattande tekniska, ekonomiska och personella resurser i enlighet med artikel 50.1 i DSA-förordningen. Det hade därför varit önskvärt att utredningsförslaget innehållit en utförligare beskrivning av vilka konsekvenser som både förordningen som sådan och förslagen enligt utredningen bedöms medföra för de berörda myndigheterna. En sådan bedömning måste, trots osäkerheten, i något skede göras för att säkerställa att Sverige lever upp till DSA-förordningens krav från dagen för ikraftträdandet.

Vidare anser PTS att resurser även kommer att krävas redan under 2023, för att möjliggöra för myndigheterna att bygga upp en organisation och en beredskap tills den 17 februari 2024, när DSA-förordningen enligt artikel 93 ska tillämpas i sin helhet.

Nedan utvecklas dessa synpunkter vad avser de olika delarna i utredningen.

Synpunkter per avsnitt i delbetänkandet

Avsnitt 1 i delbetänkandet

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

PTS ställer sig positiv till förslaget om ändring i PTS myndighetsinstruktion. Dock anser PTS att ansvarsfördelningen mellan de behöriga myndigheterna och formerna för det nära och effektiva samarbetet nationellt såväl som internationellt bör regleras tydligare i den kompletterande författningen. Detta för att säkerställa att de övergripande målen med samordningen ska uppnås och att ansvarsfördelningen uppfyller förordningens krav på nära och effektivt samarbete. Likaså behöver det säkerställas att Sveriges röst blir enhetlig i det

internationella arbetet runt förordningen (se vidare nedan avseende avsnitt 7 i delbetänkandet).

Avsnitt 3 i delbetänkandet

I avsnitt 3 gör utredningen en deskriptiv beskrivning av innehållet i förordningen men det saknas enligt PTS mening exempel på vilka situationer som förordningen är avsedd att reglera. Att ta upp praktiska exempel eller typfall hade kunnat ge en ökad förståelse hos de subjekt som träffas av regleringen, som eventuellt inte har så stor vana av att vara reglerade alternativt inte är medvetna om att de omfattas av regleringen. Exempelen skulle även kunnat använts som utgångspunkt för en grundligare konsekvensbeskrivning, vilken kommenteras nedan i avsnitt 8. Det skulle också underlätta för de behöriga myndigheterna och samordnaren för digitala tjänster i samband med informationsinsatser om vem eller vilka som omfattas och förutsätter att detta tas om hand i slutbetänkandet.

Avsnitt 4 i delbetänkandet

4.2 Befintliga myndigheter av relevans i Sverige

PTS anser att de myndigheter som utredningen identifierat är de myndigheter som är relevanta i detta sammanhang.

4.2.7 Post- och telestyrelsen

PTS instämmer i den beskrivning av myndighetens verksamhet och ansvarsområden som utredningen tar upp.

4.4 bedömning om behov av fler behöriga myndigheter

Uppgifterna till följd av DSA-förordningen innebär ett delvis ett nytt uppdrag som inte matchar något befintligt uppdrag som någon myndighet har. Oavsett hur uppgifterna enligt DSA-förordningen fördelas på befintliga myndigheter kommer det innebära att dessa myndigheter får nya uppgifter som går utöver respektive myndighets nu befintliga ansvar och omfattning. Ett alternativ hade varit att tillskapa en ny myndighet, men PTS delar utredningens bedömning om att det inte finns något behov av att inrätta en ny myndighet med anledning av DSA-förordningen, jfr. PTS synpunkter nedan i avsnitt 6.3. Enligt PTS mening är det bättre och mer resurseffektivt att använda befintliga myndigheter för de nya uppgifterna enligt förordningen

PTS anser att uppdelningen mellan de behöriga myndigheterna är rimlig och att dessa tilldelas delvis nya frågor. För PTS innebär det exempelvis att myndighetens ansvarsområde utökas till att innefatta innehållsreglering. För Konsumentverket tillkommer tillsyn över bestämmelser som inte direkt rör konsumentförhållanden. Gemensamt för samtliga föreslagna behöriga myndigheter är att de nya uppgifterna har en anknytning till det befintliga uppdraget, och PTS anser att det inte heller finns några lämpligare myndigheter för de aktuella uppgifterna.

Avsnitt 5 i delbetänkandet

5.2.1 Principiella utgångspunkter för ansvarsfördelningen

PTS delar utredningens bedömning om att ansvarsfördelningen ska utgå från respektive myndighets nuvarande uppdrag, men att förordningens karaktär gör att uppgifter även kan komma att gå utanför detta. Jfr även PTS synpunkter i avsnitt 4 ovan.

5.2.2 Överväganden rörande skyldigheter knutna till vissa rättsområden eller myndighetsuppdrag

PTS tillstyrker utredningens förslag och instämmer i utgångspunkterna för förslaget. Vidare anser PTS att samverkan mellan de behöriga myndigheterna och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) sannolikt kommer att vara viktigt vid tillämpningen av DSA-förordningen. PTS ser i nuläget inget behov av instruktionsenlig uppgift för IMY relaterad till DSA, men kan inte utesluta det för framtiden.

5.2.3 Överväganden rörande organisatoriska och informationsrelaterade skyldigheter samt skyldigheter att motverka brott och missbruk

PTS tillstyrker utredningens förslag och instämmer också i utgångspunkterna för bedömningen.

5.2.4 Överväganden rörande skyldigheter som kommissionen har behörighet över och nämndens arbete

PTS tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 6 i delbetänkandet

6.1 Uppgifter för samordnare för digitala tjänster

Utöver de uppgifter för samordnaren av digitala tjänster som tas upp i avsnitt 6.1 i delbetänkandet anser PTS att även information och främjande utgör en central uppgift för

att regleringen ska få önskvärd effekt. Inledningsvis ser PTS det som en uppgift för samordnaren att både samordna arbetet nationellt inom ramen för DSA-förordningen men också genomföra informationsinsatser nationellt. Detta även om det inte uttryckligen framgår av DSA-förordningen.

PTS är av uppfattningen att samordnaren inte nödvändigtvis har alla internationella kontakter som rör tillämpning och informationsutbyte, som utredningen anger på sidan 97 i delbetänkandet; "I sin roll som kontaktyta mot samordnare i andra medlemsstater, kommissionen och nämnden har den alla internationella kontakter som rör tillämpning (artikel 56) och informationsutbyte (artikel 57)." I artikel 57.3 står att andra behöriga myndigheter och även andra myndigheter får involveras. PTS anser dock att alla internationella kontakter ska samordnas av samordnaren.

6.2 Lämplig myndighet att utse till samordnare

PTS är positiv till utredningens förslag och välkomnar det ansvar som utredningen föreslår att PTS får enligt DSA-förordningen samt anser att PTS är lämplig som samordnare för digitala tjänster av de anledningar utredningen skriver i delbetänkandet.

6.3 Fråga om inrättande av ny myndighet

PTS välkomnar utredningens förslag.

Avsnitt 7 i delbetänkandet

7.2 Överväganden rörande samverkan mellan svenska behöriga myndigheter

PTS instämmer i utredningens bedömning av samordnarens roll och uppgifter

Det faktum att uppgifterna i DSA-förordningen delas upp på olika myndigheter skapar en viss risk för motstridiga tolkningar av centrala begrepp samt att olika uppfattningar om omfattningen av ansvaret för respektive myndighet leder till en ofullständig eller rörig tillsyn. Det är därför av stor vikt att det finns en väl fungerande samordningsfunktion, samt en enhetlig praxisbildning. PTS delar därför utredningens uppfattning om att det behövs en funktion som underlättar samverkan där information kan utbytas. Men till skillnad från utredningen anser PTS dock att man bör benämna funktionen som en *samordningsfunktion*

snarare än en samverkansfunktion, dels eftersom samordning är den term som används i förordningen, dels för att betona att samordningen har ett särskilt syfte enligt förordningen och därmed kommer att gå utöver det som sker inom ordinarie myndighetssamverkan.

Vidare anser PTS att det är viktigt att deltagandet är obligatoriskt. I arbetet bör samtliga behöriga myndigheter delta på lika villkor, men samordnaren bör leda arbetet i funktionen. Vad gäller omfattningen och innebörden av att leda arbetet i samordningsfunktionen anser PTS att det exempelvis ingår att planera och genomföra arbetet i samordningsfunktionen och att besluta när, var och hur eventuella möten ska hållas samt hur och när information ska utbytas.

Den allmänna samverkan för myndigheter enligt förvaltningslagen är inte tillräcklig för att möjliggöra det effektiva och ändamålsenliga samarbete i samordningsfunktionen som stipuleras i förordningen. Därför behöver formerna för samarbetet avseende såväl nationella som internationella frågor kring förordningen regleras genom särskilda författningsbestämmelser så att de övergripande målen med samordningen verkligen uppnås.

PTS vill härutöver understryka vikten av att det finns regler som stödjer samarbetet i samordningsgruppen på så sätt som beskrivs i utredningen och att utredningen i slutbetänkandet återkommer med eventuella författningsförslag som kan behövas för att möjliggöra ett sådant effektivt och ändamålsenligt samarbete. Det kan exempelvis handla om ändringar eller tillägg till offentlighets- och sekretesslagen för att möjliggöra nationell samverkan mellan myndigheter, inklusive utbyte av uppgifter, dels för myndigheterna i deras roll som behöriga myndigheter, dels i rollen som samordnande myndighet så väl nationellt som internationellt.

Behovet av enhetlighet i tillämpningen av olika delar i DSA-förordningen kan också till viss del tillgodoses genom en enhetlig praxisbildning, varför PTS vill understryka att samtliga beslut enligt DSA-förordningen som överklagas bör hänskjutas till samma forum, oavsett innehåll i beslutet och oavsett var beslutsmyndigheten. Utifrån vikten av enhetlighet är det också viktigt att man har en och samma överklagandegång. PTS anser att det är lämpligt att samtliga beslut enligt förordningen överklagas till a Förvaltningsrätten i Stockholm. I sammanhanget vill PTS erinra om att ett eventuellt behov av teknisk eller ekonomisk

kompetens kan tillgodoses genom regler om domstolarnas sammansättning, motsvarande 15 kap. 8–10 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK).

Avsnitt 8 i delbetänkandet

8.2.1 Ekonomiska konsekvenser för samordnare för digitala tjänster och behöriga myndigheter

PTS instämmer inte i utredningens uppskattning av de totala initiala kostnaderna om 24 miljoner kronor.

PTS instämmer inte heller i utredningens bedömning att det ökade finansieringsbehovet för PTS uppgår till 17 miljoner kronor per år initialt. PTS egen uppskattning av myndighetens kostnader för uppgiften som samordnare och behörig myndighet uppgår till 24 miljoner kronor årligen för åren 2024–2025 och 22 miljoner kronor för år 2026. Kostnaderna är inte enbart hänförliga till personella resurser, vilket utredningen bedömning förefaller bygga på, utan måste enligt PTS även inkludera kostnader för externa tjänster så som utveckling av IT-system. PTS bedömer således att ytterligare resurser behöver tillföras för att PTS, i sin roll som samordnare och behörig myndighet, ska kunna utöva tillsyn i enlighet med vad som föreskrivs i förordningen samt genomföra och ansvara för samverkansfunktionen. Och eftersom PTS bedömningar inkluderar samma osäkerhetsfaktorer som utredningens bedömningar kan det inte uteslutas att det faktiska finansieringsbehovet är högre än vad PTS bedömer.

PTS gör även bedömningen att resursbehov för förberedelsearbete kommer att behövas under år 2023. Detta resursbehov har uppskattats till 4,5 årsarbetskrafter samt cirka 1,5 miljoner kronor för externa tjänster, totalt cirka 8,5 miljoner kronor. Dessa resurser är nödvändiga för att kunna förbereda verksamheten tekniskt, finansiellt och personellt inför tillämpningen i februari 2024. Det är därför av stor vikt att sådana resurser kommer samordnande myndighet till del redan under år 2023.

PTS instämmer i utredningens resonemang om att osäkerhetsfaktorerna är stora vad gäller ärende- och arbetsbörda. PTS noterar att det saknas en fördjupad analys av osäkerhetsfaktorerna i delbetänkandet och att analysen av osäkerhetsfaktorerna överläts åt de behöriga myndigheterna att närmare bedöma och analysera.

Som utredningen framhåller är det idag svårt att förutse exakt vilken ärendebörda förslaget kan komma att medföra för respektive myndighet. Inte desto mindre är det nödvändigt att göra ett försök till uppskattning med hänsyn till kraven i förordningen på att medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga myndigheterna har alla nödvändiga resurser för att fullgöra sina uppgifter, innefattande tekniska, ekonomiska och personella resurser i enlighet med artikel 50.1 i DSA-förordningen. Det hade därför varit önskvärt att utredningsförslaget hade innehållit en utförligare beskrivning av vilka konsekvenser som både förordningen som sådan och förslagen enligt utredningen bedöms medföra för de berörda myndigheterna. En sådan bedömning måste i något skede göras, trots osäkerheten, för att säkerställa att Sverige lever upp till DSA-förordningens krav.

PTS instämmer i utredningens bedömning att det ökade resursbehovet bör tillgodoses genom ökade anslag, åtminstone fram till dess att en utvärdering kan göras utifrån den faktiska tillämpningen av DSA. Erfarenheten av tillämpningen kan då ge ett bättre underlag för bedömning av framtida finansieringsform.

PTS avstår från att kommentera förslagen avseende resurser för MPRT respektive Konsumentverket. Som nämnts ovan uppfattar PTS utredningens bedömning om totalt 24 miljoner kronor som sammantaget sannolikt för lågt satt. Det är därför av stor vikt att, såsom utredningen konstaterar på sidan 115, göra löpande översyn av resursbehovet i syfte att snabbt kunna anpassa verksamheten om och när behov uppstår och inte enbart göra en översyn vart tredje år.

PTS önskar mer tydlighet kring den löpande eller regelbundna översynen av ansvarsfördelning och resursbehov, exempelvis hur ofta en sådan översyn bör göras och vem som utför en sådan översyn.

PTS önskar även mer tydlighet avseende den utvärdering som utredningen anses bör göras tre år efter att förordningen har börjat tillämpas, det vill säga i februari 2027. Med den osäkerhet utredningen beskriver kommer sannolikt den löpande översynen vara av större betydelse för ansvarsfördelning mellan myndigheter och de tilldelade medlen till de behöriga myndigheterna. Finansieringsformen kan dock med fördel utredas med start under februari 2027.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Peter Thörnqvist (föredragande), verksjuristen Jenny Bohman och juristen Karolina Sölsnaes deltagit.

