

Regeringens skrivelse

1997/98:190

Elektronisk handel

Skr.

1997/98:190

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 juli 1998

Ines Uusmann

Marita Ulvskog
(Kommunikationsdepartementet)

Skrivelsens syfte och huvudsakliga innehåll

Syftet med skrivelsen är att ge en sammanhållen översikt över de olika frågor som berörs av den för närvarande mycket snabba utvecklingen av elektronisk handel och redogöra för regeringens principiella inställning i dessa frågor. Avsikten är således inte att i detalj behandla sakfrågor utan i stället lämna en redogörelse för den aktuella situationen.

I skrivelsens första tre kapitel redovisar regeringen utgångspunkter för en samlad politik för att främja en global och primärt marknadsledd elektronisk handel. Här ges även en översiktlig beskrivning av utvecklingen av elektronisk handel, dess drivkrafter och möjligheter samt dess effekter på tillväxt och sysselsättning.

I de avslutande tre kapitlen görs en mer detaljerad genomgång av utförda, pågående och planerade initiativ på de områden där regeringen anser att staten har sina huvudsakliga uppgifter: att åstadkomma ett effektivt regelverk, samordnade offentliga aktiviteter så att dessa bidrar till att främja en snabb utveckling och en bred användning av elektronisk handel samt att verka för en tillgänglig och säker teknisk infrastruktur.

Regeringens ställningstaganden i enskilda frågor kommer däremot att utvecklas och lämnas successivt, då det i många frågor finns ett behov av såväl inhemska som internationella överenskommelser.

Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	5
2 Elektronisk handel för sysselsättning och tillväxt – utgångspunkter för en samlad politik	6
3 Utvecklingen av elektronisk handel.....	8
3.1 Omfattning, drivkrafter och möjligheter.....	9
3.2 Effekter på sysselsättningen.....	13
3.3 Internationella initiativ för att främja elektronisk handel.....	15
4 Ett effektivt regelverk.....	16
4.1 Säkerhet i kommunikationssystemen.....	18
4.1.1 Kryptering och digitala signaturer.....	18
4.1.2 Säkra elektroniska betalningar.....	21
4.2 Klara principer för elektronisk handel.....	23
4.2.1 Personlig integritet och säkerhetsskydd.....	23
4.2.2 Allmänt om avtal och köp.....	25
4.2.3 Konsumentskydd.....	29
4.2.4 Upphovsrätt och varumärken.....	32
4.3 Neutrala tull- och skatteregler samt bokföringsregler.....	35
4.3.1 Skatter.....	35
4.3.2 Handelspolitik och tullar.....	39
4.3.3 Tillämpning av gällande regler om skatter och tull	40
4.3.4 Bokföring.....	41
5 Samordnade offentliga aktiviteter för att främja elektronisk handel....	42
6 En tillgänglig och säker teknisk infrastruktur.....	47
6.1 Tillgång till infrastruktur.....	48
6.2 Säkerhet i infrastrukturen.....	50
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 juli 1998.....	54

Regeringens utgångspunkter

Regeringen anser att förutsättningar bör skapas för en bred användning av elektronisk handel i syfte att främja sysselsättning och tillväxt. Utvecklingen bör komma alla grupper och alla delar av landet till del och eventuella negativa omställningseffekter bör minimeras.

Elektronisk handel är global till sin natur. För att inte fragmentera marknaden anser regeringen därför att det är angeläget att i största möjliga utsträckning nå överenskommelser på global nivå vad avser regler och villkor för elektronisk handel.

Regeringen anser att utvecklingen av den elektroniska handeln primärt bör drivas av marknadsaktörer. Detta innebär bl.a. att olika tekniska tillämpningar främst utvecklas av den privata sektorn. Regleringar bör tillgripas endast när branschstandarder och avtal inte är tillräckliga åtgärder.

Regeringen anser att statens uppgift bör vara att i internationell samverkan och i samspel med näringslivet och andra berörda aktörer såsom konsumentgrupper verka för

- ett effektivt regelverk,
- samordnade offentliga aktiviteter, t.ex. upphandling och utbildningsinsatser, samt
- en tillgänglig och säker teknisk infrastruktur så att dessa bidrar till att främja den elektroniska handeln.

Statens uppgifter

Regelverket

Regeringen eftersträvar ett effektivt regelverk som inte i onödan hindrar möjligheterna att bedriva elektronisk affärsverksamhet. En rad olika initiativ har tagits inom rättsområdet:

Kryptering och digitala signaturer

En viktig fråga gäller tilliten till kommunikationssystemen. En översyn av förutsättningarna för användning av digitala signaturer och kryptering pågår, varvid frågor rörande kampen mot allvarlig brottslighet, exportkontrollens framtid och digitala signaturers status måste lösas. Ett omfattande internationellt arbete pågår på dessa områden.

Elektroniska pengar

En särskild utredare arbetar med att kartlägga och analysera rättsliga frågor med anknytning till användningen av elektroniska pengar. Omfattande

regleringar bör undvikas för att inte hämma den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen. Skr. 1997/98:190

Integritetskydd

En personuppgiftslag har utarbetats som förtydligar hur personuppgifter får behandlas. Lagen träder i kraft den 24 oktober 1998. Diskussioner kring integritetsskydd pågår på det internationella planet. Även marknadens aktörer måste ta ett ansvar för att integritetsaspekterna tillgodoses.

Avtals- och köprätt

Gällande avtals- och köprättsliga regler är i princip tillämpliga även vid elektronisk handel, men olika typer av bevisproblem kan uppkomma. Internationella diskussioner om domstols behörighet och tillämplig lag pågår. En ny lag om tillämplig lag för avtalsförpliktelser trädde i kraft den 1 juli 1998. Ett omfattande internationellt harmoniseringsarbete på avtals- och köprättens område pågår också.

Konsumenträtt

Det är av största vikt att konsumenternas rättigheter respekteras vid elektronisk handel. Regeringen har tagit initiativ till att på såväl nordisk som europeisk nivå göra detta till en prioriterad fråga. Regeringen avser tillsätta en utredning avseende konsumenträttigheter i informationssamhället. Även på detta område är det viktigt att marknadens aktörer tar ett eget ansvar.

Immaterialrätt

Den immaterialrättsliga lagstiftningen måste ge ett fullgott skydd mot intrång också vid elektronisk handel, dock utan att informationsintresset får stå tillbaka. Ett förslag till EG-direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället diskuteras för närvarande. Ett lagförslag om nya processrättsliga skyddsåtgärder för att ingripa mot otillåten kopiering av t.ex. dataprogram har utarbetats. En utredning har också tillsatts för att se över den varumärkesrättsliga lagstiftningen.

Skatter, tullar och bokföring

En viktig förutsättning för utvecklingen av handeln är tydliga, förutsägbara och neutrala skatteregler som inte innebär några extra belastningar på elektronisk handel jämfört med traditionell handel. Arbetet pågår för att nå internationella överenskommelser om principerna för beskattning och för att finna lösningar på de kontrollproblem som uppstår då handeln sker elektroniskt. Det handelspolitiska regelverket bör utformas på ett sådant sätt att den nuvarande friheten och öppenheten för elektronisk handel

bibehålls. En överenskommelse har träffats inom WTO (World Trade Organisation) om att bevara elektroniska överföringar tullfria. Redovisningskommittén har lämnat ett förslag till ny bokföringslag där bl.a. den s.k. varannanlänksprincipen föreslås bli avskaffad. Principen innebär att verifikationer och grundbokföring inte samtidigt får utgöras av maskinläsbar handling.

Samordnade offentliga aktiviteter

Det är viktigt att offentliga myndigheter och organisationer aktivt bidrar till utvecklingen av den elektroniska handeln.

Den offentliga förvaltningen bör vara ett föredöme när det gäller att använda informationsteknik och utveckla elektroniska tjänster som underlättar kontakterna med medborgare och företag. Fortsatta åtgärder vidtas för att underlätta offentlig upphandling på elektronisk väg. Regeringen kommer vidare att utarbeta ett handlingsprogram för myndigheternas IT-användning.

Insatser görs för att säkerställa en bred kunskap och kompetens hos hela befolkningen om informationsteknik i allmänhet och elektronisk handel i synnerhet. Regeringens stora satsningar på informationsteknik i utbildningssektorn bör därför ses som ett led i att främja användningen av elektronisk handel.

Infrastrukturen

Regeringen eftersträvar en teknisk infrastruktur som är allmänt tillgänglig, har hög kapacitet och uppfyller höga krav på säkerhet.

Tillgången till grundläggande telekommunikationer, inklusive möjligheten till datakommunikation via låghastighetsmodem, är redan god. Regeringen kommer emellertid att utreda och kartlägga behovet av avancerad infrastruktur i ett regionalpolitiskt perspektiv. Den svenska delen av Internet har setts över och frågor kring administrationen av domännamn m.m. kommer att utredas vidare. Säkerheten i infrastrukturen är en viktig fråga och arbete pågår bl.a. med att formulera en sammanhållen strategi för IT-säkerhet.

1 Inledning

Övergången till informations- och kunskapssamhället och den ökade användningen av informationsteknik skapar en rad möjligheter. Här finns såväl tillväxtpotential för samhället som helhet och utsikter att nå bekvämare vardag och bättre liv för den enskilde, som förutsättningar för att fördjupa demokratin och stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft.

IT-politiken skall därför leda till att alla grupper i samhället – oavsett kön, ålder, bostadsort eller yrke – skall kunna ta del av och använda den nya tekniken.

Riksdagen antog år 1996 en övergripande strategi för Sveriges väg in i informations- och kunskapssamhället (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282). Huvudinriktningen i den nationella IT-strategin är att stimulera användningen av informationsteknik på ett sätt som befrämjar kreativitet, tillväxt och sysselsättning. Inom ramen för denna strategi prioriteras tre områden i syfte att främja utvecklingen: rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning.

Genom Internets starka framväxt har elektronisk handel och andra former av elektronisk affärskommunikation kommit att bli ett av de potentiellt viktigaste användningsområdena för informationsteknik. Denna utveckling innebär stora möjligheter för svenska konsumenter och för svenskt näringsliv. Sverige är väl förberett för att ta del av de positiva effekter utvecklingen medför, bl.a. genom att vara ett av världens ledande och mest utvecklade länder när det gäller såväl tillgången som användningen av avancerad informations- och kommunikationsteknik.

I kapitel 2 redovisas regeringens utgångspunkter för en samlad politik för att främja elektronisk handel. I kapitel 3 ges en översikt över utvecklingen av elektronisk handel och en diskussion förs kring handelns drivkrafter och möjligheter samt dess effekter på sysselsättningen. I kapitel 4 görs en genomgång av regelverk som kan komma att påverka den elektroniska handeln. I kapitel 5 finns en redogörelse över offentliga aktiviteter i form av upphandling, utbildningsinsatser m.m. för att främja elektronisk handel. I kapitel 6 behandlas den tekniska infrastrukturen.

2 Elektronisk handel för sysselsättning och tillväxt – utgångspunkter för en samlad politik

Expansionen av den elektroniska handeln ger upphov till många överväganden inom en rad olika områden och den berör ett stort antal regelverk. Därför finns ett behov av att ta ett sammanhållet grepp om samtliga områden som berörs. Fragmenterade initiativ kan leda till att de positiva effekterna av den elektroniska handeln uteblir eller i värsta fall utgör ett hinder för utvecklingen.

Förutom att på nationell nivå främja tillgången till infrastruktur, höja kompetensen och skapa ett stabilt och i största möjliga mån teknikneutralt regelverk är regeringens långsiktiga mål att i internationellt samarbete undanröja eventuella hinder för framväxten av elektronisk handel.

Elektronisk handel har under de allra senaste åren vuxit fram som ett av de potentiellt mest betydelsefulla användningsområdena för de moderna informations- och kommunikationsteknikerna.

Kommunikationen över de elektroniska näten skapar nya affärsmöjligheter, vilket verkar som en drivkraft för att utveckla företagandet både i nya och redan etablerade verksamheter och branscher.

Konsumenterna får genom elektronisk handel ökade möjligheter att skaffa sig information om varor och tjänster och välja ur ett större utbud.

Den offentliga sektorn kan öka sin interna och externa effektivitet genom en ökad offentlig upphandling på elektronisk väg och genom en anpassning av myndigheternas informationssystem till den moderna tekniken. Regeringen anser att den offentliga förvaltningen bör vara ett föredöme när det gäller användningen av informationsteknik och utvecklingen av elektroniska tjänster som underlättar kontakterna med medborgare och företag. Den offentliga sektorn kan på detta sätt bidra till att förbättra förutsättningarna för och påskynda utbredningen av elektronisk handel.

Utgångspunkter och ställningstaganden

Regeringens initiativ och ställningstaganden för att främja elektronisk handel har tre grundläggande förutsättningar.

För det första är elektronisk handel global. Det är därför angeläget att i största möjliga utsträckning nå överenskommelser på global nivå vad avser regler och villkor för elektronisk handel. För det andra är elektronisk handel i huvudsak marknadsstyrd och skall så förbli. För det tredje bör lagar och regler utformas så att de underlättar utvecklingen av den elektroniska handeln. Regelverken bör i största möjliga utsträckning vara neutrala i förhållande till den teknik som används.

Staten har ett ansvar för att främja den elektroniska handeln genom att anpassa regelverken samt sprida information och i övrigt stimulera användningen av informationstekniken i syfte att främja tillväxt i näringslivet och samtidigt skydda enskilda konsumenter. En kontinuerlig dialog om utvecklingen av den elektroniska handeln med både näringsliv och konsumentorganisationer är av dessa skäl en viktig del i regeringens arbete. Som en konsekvens av ovanstående utgångspunkter anser regeringen följande:

- Regleringar bör tillgripas endast när branschstandarder och avtal inte är tillräckliga åtgärder. De regler som gäller vid traditionell handel torde dock i huvudsak kunna tillämpas även vid elektronisk handel.
- Tydliga och neutrala skatteregler som inte innebär några extra belastningar på elektronisk handel jämfört med traditionell handel är en viktig förutsättning för utvecklingen av den elektroniska handeln. Utgångspunkten skall vara att elektronisk handel skattemässigt skall behandlas på samma sätt som traditionell handel. Det krävs även regler som är tydliga och lätta att tillämpa för att de som är skyldiga att betala en viss skatt på ett enkelt sätt skall kunna göra detta.
- Det är angeläget att vara uppmärksam på de eventuella negativa effekter handeln kan medföra. Exempel på detta är strukturföränd-

ringar som kan innebära problem för företag eller enskilda, bristande respekt för konsumenters rättigheter och minskade skatteintäkter då skattebasens rörlighet ökar och kontrollmöjligheterna för skatte- och tullmyndigheter försvåras.

Skr. 1997/98:190

Det är först när fler människor får tillgång till den nya informationsinfrastrukturen och faktiska möjligheter att använda den som det verkliga genombrottet för elektronisk handel av varor och tjänster kommer att ske. (Med informationsinfrastruktur avses här den fysiska infrastrukturen i form av kablar, växlar, antenner etc.) Det handlar här mycket om att ändra attityder och beteenden. Regeringen anser därför att en breddad IT-användning är en förutsättning för att stimulera utvecklingen av elektronisk handel.

Staten har som uppgift att aktivt se till att kunskapen om informationstekniken i allmänhet och elektronisk handel i synnerhet kommer så många som möjligt till del. Regeringen verkar för att detta uppnås bl.a. genom utbildnings- och informationsinsatser samt genom att främja elektronisk handel inom den offentliga verksamheten.

Regeringen anser det slutligen viktigt att följa informationsteknikens utveckling och influenser på samhället. Därför har regeringen tillsatt en ny IT-kommission (dir. 1998:04), som bl.a. fått i uppdrag att analysera informationsteknikens påverkan på samhällsutvecklingen i stort.

3 Utvecklingen av elektronisk handel

Den elektroniska handeln kan i ett långsiktigt perspektiv komma att stimulera arbetsmarknaden i en positiv riktning. Det finns emellertid faktorer som kan innebära att sysselsättningen minskar i vissa sektorer. I dagsläget är det svårt att med säkerhet veta vilka effekter strukturomvandlingen kommer att få. Elektronisk handel för dock med sig stora möjligheter till tillväxt för svenska företag, inte minst små och medelstora företag. Steget från hemmamarknaden till en expansion via en global marknad är numera inom räckhåll för allt fler företag. Den sammanlagda långsiktiga effekten för sysselsättningen och för ett effektivt resursutnyttjande är därför troligen positiv.

Elektronisk handel är inget entydigt begrepp. Det kommer av det engelska "electronic commerce". "Commerce" har emellertid en vidare betydelse än ordet handel vilket snarast motsvaras av "trade". Vissa väljer därför att i stället tala om elektronisk affärsverksamhet eller elektronisk affärskommunikation.

I denna skrivelse används begreppet elektronisk handel. Begreppet ges en vid innebörd och inbegriper alla situationer där två parter utväxlar affärsinformation via olika former av telekommunikation och där minst en part har ett ekonomiskt intresse av kommunikationen.

Vad är elektronisk handel?

Två slags handel

Man brukar skilja mellan två slag av elektronisk handel: direkt elektronisk handel och indirekt elektronisk handel. Det förstnämnda innebär att hela transaktionen sker över nätet, såväl beställning som betalning och leverans. Det rör sig då om produkter som finansiella tjänster eller om sådant som traditionellt anses som varor, t.ex. tidningar och programvara som kan levereras direkt via nätet. Vid indirekt elektronisk handel beställs en produkt elektroniskt men betalas och/eller levereras på traditionell väg.

Distinktionen mellan direkt och indirekt handel är viktig. När den fysiska varan omvandlas till och distribueras som elektroniska signaler har det betydelse för uttaget av t.ex. mervärdesskatt och tull om det skall anses vara frågan om en tjänst eller något annat.

Tre olika aktörer

Det finns tre tänkbara aktörer inom den elektroniska handeln: näringslivet, privatpersoner och den offentliga sektorn. I dagsläget är det handeln mellan företag som är, och kan förväntas bli, den i särklass mest betydelsefulla.

Konsumenthandeln är ännu i ett tidigt skede, men förväntas uppvisa en stark tillväxt under de kommande åren i takt med att säkerheten kring systemen ökar och att allt fler får tillgång till dem.

I handeln mellan näringslivet och den offentliga sektorn finns en stor potential för exempelvis den offentliga upphandlingen. Den offentliga sektorn kommer vidare att utveckla elektroniska tjänster t.ex. för att hämta och lämna blanketter samt för att tillhandahålla information som underlättar företagets och medborgarnas kontakter med den offentliga förvaltningen.

Andra former av elektronisk handel

Att handla och bedriva annan affärskommunikation elektroniskt är inget nytt fenomen. Olika former av elektronisk handel har funnits i många år. Det gäller i synnerhet användningen av EDI (Electronic Data Interchange) mellan framför allt stora företag och organisationer. EDI är ett elektroniskt utbyte av strukturerad information mellan datorsystem för automatisk bearbetning utan mänsklig inblandning enligt en överenskommen standard.

EDI och liknande former av elektronisk utväxling av affärsinformation förutsätter att aktörerna redan är bekanta med varandra och beredda att verka i en långsiktig relation med en långt gången integrering av respektive parts datorsystem och i praktiken även administrativa och andra processer.

Med det öppna Internet och tillämpningen World Wide Web är kommunikationsstandarden given. Kontakt kan till jämförelsevis mycket låga

kostnader tas direkt utan föregående affärsmässiga eller andra överläggningar och överenskommelser.

Detta är huvudskälen till den elektroniska handelns explosionsartade utveckling på senare tid. Standardiseringen av kommunikationen och de möjligheter detta medför för företag, privatpersoner och offentlig sektor i kombination med låga etablerings- och kontaktkostnader ger en enorm potential åt den elektroniska handeln. Emellertid är följden också en ökad anonymisering av aktörerna, vilket ställer nya krav på regelverket bl.a. när det gäller säker identifiering, underskrift, betalning och avtalsvillkor.

Hur omfattande är handeln?

En grundläggande förutsättning för en utbredd användning av elektronisk handel i Sverige är givetvis att privatpersoner och näringsliv har tillgång till en väl fungerande informationsinfrastruktur. Sverige ligger i täten när det gäller användningen av telekommunikation. Tillgången till datorer ökar kontinuerligt i hela samhället och användningen av Internet uppvisar en kraftig tillväxt.

Utvecklingen sker dock så oerhört snabbt att undersökningar kring dator- och Internetanvändning snabbt blir inaktuella. Olika studier använder också olika metoder m.m. vilket försvårar jämförbarheten. I fotnot redovisas några undersökningar¹.

Givetvis kan dessa skattningar endast betraktas som indikationer på vilken omfattning handeln kan få under de närmaste åren. Regeringen anser att det är angeläget att tillgången till tillförlitlig statistik säkras. Regeringen har därför givit Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag att under en treårsperiod utreda uppbyggnaden av ett samlat statistiksystem inom området moderna informations- och kommunikationstekniker. En första avrapportering skall ske den 15 september 1998.

Klart är att det finns en stor potential för elektronisk handel via Internet och att det är viktigt att förutsättningarna är sådana att det svenska

¹ I Mediebarometer 1997, från Nordicom vid Göteborgs universitet framgår att 42 procent av Sveriges befolkning i åldrarna 9–79 år hade tillgång till persondator i hemmet 1997. Under 1996 var motsvarande siffra 31 procent. År 1997 hade 17 procent av denna grupp tillgång till Internet i hemmet, en fördubbling jämfört med 1996. Sifo visar i en undersökning i mars 1998 att var tredje svensk (34 procent) mellan 12 och 79 år använder Internet någon gång eller oftare per månad (undersökningen är gjord under perioden oktober 1997 – mars 1998), 27 procent någon gång i veckan och 13 procent använder Internet dagligen.

EG-kommissionen uppger att Internet i dagsläget kan användas i ca 100 länder och att det aktuella antalet användare är ungefär 100 miljoner. Siffran förutspås öka till 250 miljoner användare år 2000.

Kommissionen refererar till en uppskattning av värdet av den elektroniska handeln mellan företag år 1997 på ca 7 miljarder ecu vilken förväntas öka till att omfatta ca 300 miljarder ecu år 2002.

En studie av IT-användningen i fem branscher (livsmedels-, maskin- och elektronikindustri, transporttjänster samt datakonsulter) som Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek) genomförde i november 1997 visar att totalt ungefär 25 procent av företagen använder elektronisk handel. Det är de största företagen (500 anställda eller fler) som i störst utsträckning använder elektronisk handel. En begränsad andel av företagen menar att elektronisk handel skapat tillgång till nya marknader och kunder.

näringslivet, de svenska konsumenterna och den offentliga sektorn kan vara viktiga aktörer på denna marknad.

Till dessa förutsättningar hör en bred användning av den moderna informations- och kommunikationstekniken. Många studier visar att män använder Internet oftare än kvinnor, yngre oftare än äldre, att höginkomsttagare använder nätet oftare än låginkomsttagare och att den genomsnittlige användaren oftare bor i städerna än på landet.

Det är således angeläget, såväl från ett sysselsättnings- och tillväxtperspektiv som från demokratisynpunkt, att bidra till att dessa grupper kan öka sin kompetens och sitt användande av informationstekniken. Därför genomför regeringen omfattande satsningar på kunskap och kompetens.

Vilka är drivkrafterna och möjligheterna för elektronisk handel?

De viktigaste faktorerna bakom den starka tillväxten av elektronisk handel har redan nämnts: den tekniska standardiseringen av kommunikationen, de låga etablerings- och kontaktkostnaderna samt den förbättrade tillgången till och användningen av informationsinfrastrukturen. Nedan redogörs för ett antal andra drivkrafter i utvecklingen och de konsekvenser dessa kan få.

Effektivitetsvinster och sänkta transaktionskostnader

När en direkt kontakt mellan tillverkare och slutkonsument kan etableras finns det inte längre samma behov av olika mellanhänder. Detta innebär att transaktionskostnader, dvs. kostnader för att hantera, söka, använda och distribuera varor och tjänster reduceras. Möjligheterna till effektivitetsvinster genom elektronisk handel är av samma skäl betydande.

Särskilt tydligt blir detta givetvis vid direkt elektronisk handel då produkten kan levereras elektroniskt, men även vid indirekt elektronisk handel kan betydande besparingar och tidsvinster göras.

På sikt kan emellertid detta innebära att vissa återförsäljarled försvinner eller tvingas att modifiera sin verksamhet och finna nya roller. Om konsumenterna t.ex. väljer att själva boka sina flygbiljetter på Internet, göra sina bankaffärer eller beställa vissa livsmedel på nätet riskerar kundunderlaget för den lokala resebyrån, det lokala bankkontoret och den lokala livsmedelsaffären att minska. De besparingar och effektivitetsvinster som uppnås måste därför ställas mot en eventuell minskning eller förlust av lokal traditionell service.

Även inom den offentliga sektorn kan stora effektivitetsvinster uppnås t.ex. genom en ökad offentlig elektronisk upphandling och genom en anpassning av myndigheternas tjänster till den moderna informationsinfrastrukturen.

Individualisering av varor och tjänster

Vidare innebär den direkta kundkontakten att ett företag, genom att samla in information om sina kunders preferenser, i större utsträckning kan

anpassa och skraddarsy varor och tjänster till enskilda konsumenter. Som exempel kan nämnas möjligheten att få en elektronisk tidning som endast innehåller de artiklar som en enskild läsare är intresserad av. Här är det dock angeläget att vara uppmärksam så att möjligheterna att samla in detaljerad information om kunder inte missbrukas och utgör ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Nya affärsmöjligheter på nya marknader

Handeln över nätet skapar nya affärsmöjligheter och den tekniska utvecklingen gör att varor och tjänster kan köpas, säljas, marknadsföras osv. på nya marknadsplatser. Företag – såväl stora som små och medelstora – har omedelbar tillgång till den del av världsmarknaden som omfattas av infrastrukturen till förhållandevis låga kostnader.

Elektronisk handel kan vidare bli en drivkraft för att starta nya företag vars verksamheter redan från början kan baseras på elektronisk kommunikation. Det kan innebära sänkta kostnader i det inledande skede som erfarenhetsmässigt är det mest kritiska för ett nytt företag.

Tiden för produktutveckling kan också förkortas genom samarbete över nätverk och tiden för att få ut nya produkter på marknaden kan minskas i de fall produkten kan överföras digitalt.

Större utbud av varor och tjänster

Konsumenter och näringsliv får totalt sett tillgång till ett i det närmaste oändligt utbud av varor och tjänster samt ökade möjligheter att skaffa sig information om detta utbud. Avstånden får mindre betydelse och konsumenten kan – i synnerhet om det gäller en vara eller tjänst som kan levereras elektroniskt – söka efter det bästa alternativet på världsmarknaden.

Handeln över nätet innebär också att konsumenten kan göra inköp eller söka information om varor och tjänster när som helst under dygnet. I dag kan det emellertid vara svårt att hitta rätt på nätet. Informationsflödet är betydande och sökverktygen inte alltid väl anpassade till den enskildes behov. Olika typer av tjänster, t.ex. s.k. intelligenta agenter, utvecklas dock som hjälper konsumenter att hitta rätt information på nätet.

Sänkta konsumentpriser?

Den ökade konkurrensen på den globala marknaden kommer sannolikt på sikt att innebära en prispress nedåt. Vissa studier som gjorts av konsumenthandeln visar emellertid att priserna för vissa varor på nätet inte är lägre än i vanliga affärer.

Anledningen till detta anses vara att handeln ännu inte är så omfattande på nätet och att konsumenterna i dag inte primärt handlar för att det är billigare utan för att det är bekvämt att handla på nätet. Man kan utföra sina inköp snabbt och på vilken tid på dygnet som helst. Detta blir då en service konsumenten är villig att betala för. Då handeln utvecklas är det emellertid troligt att priserna på vissa varor kommer att sjunka.

Utvecklingen av den elektroniska handeln kan komma att få betydande effekter för såväl näringslivet som enskilda konsumenter. Av särskilt intresse är vilka sysselsättningseffekter utvecklingen kommer att leda till. I ett resonemang kring vilka effekter den elektroniska handeln kan komma att få, kan det vara svårt att särskilja vilka som härrör från IT-utvecklingen generellt och vilka som härrör från den mer specifika utvecklingen av elektronisk handel.

Regeringen menar att ett flertal av de drivkrafter som tidigare nämnts kan ha en positiv effekt på sysselsättningen.

Nya jobb i nya företag

Den nya tekniken innebär att nya affärsmöjligheter skapas. De företag som förmår utveckla sin egen verksamhet genom de möjligheter elektronisk handel medför och som på ett tillitsfullt sätt kan tillgodose kundernas behov, kommer att växa sig starkare. Svenska medie- och programvaruföretag växer snabbt. Vidare skapas en större marknad för distributions- och transportföretag. Detta kan emellertid leda till negativa effekter ur miljösynpunkt.

För att nya företag skall uppstå och existerande företag växa är det angeläget att näringsklimatet är gynnsamt och väl anpassat till de förutsättningar som såväl de "traditionella" som de nya företagen har. En situation där regelverket är bättre anpassat till äldre industriföretag än till små och medelstora företag, t.ex. nya flexibla tjänsteföretag i löst sammansatta nätverk, bör undvikas.

Den nya tekniken minskar hindren för marknadstillträde. Det räcker i princip med mycket små investeringar för att etablera ett företag. Via nätet når man sedan potentiella kunder i hela världen. Omvänt innebär detta givetvis att svenska konsumenter får möjlighet att handla hos företag runt om i världen och att konkurrensen på den inhemska marknaden skärps.

Ökade möjligheter till distansarbete

Den nya tekniken ökar möjligheterna till distansarbete. Genom att den enskilde själv får möjlighet att bestämma till vilken plats han eller hon fysiskt vill förlägga sitt arbete, innebär detta helt nya möjligheter för glesbygdsområden och för perifert belägna stater som Sverige. En ökad förekomst av distansarbete och "distansföretagande" kommer därför förmodligen att få en positiv effekt på sysselsättningen inte minst ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

Den nya tekniken underlättar nya former för arbetsflöden och arbetets organisation. Arbete på exempelvis ett projekt kan ske samtidigt vid flera olika platser i skilda länder utan att arbetskraften fysiskt behöver flytta. På sikt kommer detta innebära att delar av arbetskraften kommer att bli mer rörlig. En arbetstagare behöver inte längre flytta från ett land till ett annat och själva produktionen behöver inte längre vara knuten till ett land. På så sätt får en arbetstagare hela världen som sin arbetsmarknad. Det är här

angeläget att vara uppmärksam på att det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regelverket inte urholkas. Regeringen har tillkallat en särskild utredare som har till uppgift att se över den lagstiftning som berör distansarbete (dir. 1997:83). Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1998.

Den ökade köpkraft som effektiviseringarna medför kan vidare komma att leda till positiva effekter för samhället som helhet. De pengar en köpare sparar genom att slippa betala för bl.a. kostsamma mellanled "försvinner" inte. I stället kan dessa resurser användas till konsumtion och investeringar och därmed leda till sysselsättning och tillväxt i andra sektorer i ekonomin.

Strukturförändringar kan innebära färre jobb i vissa sektorer

Det finns emellertid en oro att informationssamhället i allmänhet och expansionen av den elektroniska handeln i synnerhet kommer att innebära att ett stort antal arbetstillfällen också kan komma att försvinna.

Regeringen menar att det är troligt att en omfattande elektronisk handel kommer att leda till strukturförändringar inom det svenska näringslivet liksom till organisationsförändringar i företagen. Konkurrensen på marknaden hårdnar och de företag som inte förmår möta denna konkurrens får svårigheter och riskerar i förlängningen att slås ut.

Vidare sker effektiviseringar inom företag och olika mellanled i distributionskedjan förändras eller försvinner. Det är därför troligt att antalet arbetstillfällen inom vissa sektorer kommer att minska. Som nämnts ovan är det troligt att underlaget för lokala leverantörer och butiker minskar om allt fler väljer att handla via Internet, vilket kan komma att innebära en minskad lokal service. Detta kan innebära vissa omställningsproblem. Som exempel kan nämnas bokhandelns situation. Regeringen avser att noga följa utvecklingen.

Det finns således faktorer som kan komma att innebära att sysselsättningen minskar i vissa sektorer. Samtidigt visar genomgången ovan att utvecklingen också innebär stora möjligheter för näringslivet. Det är därför troligt att den långsiktiga nettoeffekten på sysselsättningen är positiv.

Satsningar på kunskap och kompetens är viktiga

Det är viktigt att strukturomvandlingen inte hindras eller fördröjs. Olika insatser bör i stället vidtas för att underlätta omvandlingen. Det är troligt att vissa av de nya jobb som skapas är av en annan karaktär och kräver andra kompetenser än de jobb som försvinner. Många arbeten i informations- och kunskapsamhället ställer högre krav på kunskap och kompetens. Vidare innebär utvecklingen att kvalificerade arbeten kommer att lokaliseras till länder som har ett tillräckligt utbud av kvalificerad arbetskraft. Därför behövs omfattande satsningar för att höja arbetskraftens kunskap och kompetens. Detta gör det lättare för de som har arbetat i de sektorer som minskar att övergå till de expanderande sektorerna i ekonomin.

3.3 Internationella initiativ för att främja elektronisk handel

Skr. 1997/98:190

Det pågår ett intensivt internationellt arbete kring frågor om elektronisk handel. Den elektroniska handeln är gränsöverskridande och det är därför av största vikt att nå globala överenskommelser om de regelverk som påverkar handeln.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) bedriver ett omfattande arbete och har publicerat ett flertal rapporter om elektronisk handel och dess effekter på en rad områden. I oktober 1998 kommer OECD, tillsammans med den kanadensiska regeringen, att anordna en ministerkonferens i Ottawa på temat "A Borderless World – Realising the Potential of Global Electronic Commerce". Ambitionen vid konferensen är att nå en överenskommelse om vissa riktlinjer för skatter, att anta riktlinjer för konsumentskydd i informationssamhället, att nå en överenskommelse kring s.k. digitala signaturer och att diskutera integritetsskydd. Regeringen stöder denna process.

I världshandelsorganisationen WTO pågår diskussioner kring den elektroniska handelns effekter på handelspolitiken.

Inom EU bedrivs också ett omfattande arbete kring olika aspekter av elektronisk handel. Våren 1997 antog kommissionen meddelandet Ett europeiskt initiativ inom elektronisk handel (KOM(97) 157 slutlig) som syftar till att ge en sammanhängande politisk ram för framtida gemenskapsåtgärder och för att upprätta gemensamma europeiska ståndpunkter vid internationella förhandlingar. Vidare har kommissionen i februari 1998 antagit meddelandet Globaliseringen och informationssamhället: behovet av stärkt internationell samordning (KOM(98)50 slutlig). I detta meddelande föreslår kommissionen en internationell stadga för att förstärka den internationella samordningen av frågor om elektronisk handel. Regeringen har i ministerrådet förklarat sig positivt inställd till kommissionens förslag.

Arbete pågår inom EU med ett antal direktiv med anknytning till elektronisk handel. Då elektronisk handel direkt berör unionens centrala målsättning, en gemensam marknad för varor och tjänster, finns det anledning att förutse att lagstiftningen på detta område kommer att harmoniseras inom unionen så långt den berör gränsöverskridande handel.

För att få en bättre överblick över tillväxten i det nationella regelverket hos EU:s medlemsstater och för att förhindra att uppkomsten av nya handelshinder antog rådet den 29 juni 1998 ett direktiv som innebär att nationella lagar och föreskrifter som avser informationssamhällets tjänster skall anmälas till kommissionen innan dessa antas nationellt. Kommissionen skall cirkulera förslagen till övriga medlemsstater för kommentarer. Direktivet skall vara genomfört i det nationella regelverket vid halvårsskiftet 1999.

Även inom FN:s handelsrättskommission (UNCITRAL) och i Världspanorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO) pågår arbete med betydelse för elektronisk handel.

Flera enskilda länder har också presenterat initiativ för att främja elektronisk handel. Gemensamt för flera av initiativen är att de framhåller att

utvecklingen i huvudsak bör vara marknadsstyrd samt att den globala dimensionen och behovet av globala överenskommelser understryks. Skr. 1997/98:190

4 Ett effektivt regelverk

I syfte att främja utvecklingen och utbredningen av elektronisk handel bör de relevanta författningarna ses över och, där så behövs, förändras för att bättre passa till den nya utvecklingen. Målet är att undanröja eventuella oklarheter samt att se till att de regler som finns inte i onödan hindrar möjligheterna att bedriva elektronisk affärsverksamhet.

De regler som gäller vid traditionell handel torde i huvudsak kunna tillämpas även vid elektronisk handel. Om nya eller ändrade regler behövs är utgångspunkten att de, så långt möjligt, skall utgå från gällande rätt och passa in i befintliga regleringar. Dessutom bör regelverket i största möjliga utsträckning vara neutralt i förhållande till den teknik som används.

En hög säkerhet är av största vikt för handeln. Det bör också klart framgå vilka regler som gäller vid transaktioner över näten, t.ex. för avtal, marknadsföring och beskattning.

Den elektroniska handeln är global. Det är därför angeläget att de nationella regelverken är i samklang med motsvarande internationella regelverk. Utan internationella regelverk som stämmer överens kommer de globala möjligheterna inte fullt ut att kunna tas till vara.

Genom tydliga och klara regler gynnas den elektroniska handeln och Sverige kan ta del av de positiva effekter handeln medför.

Användarna av de globala nätverken måste kunna lita på att säkerheten är hög. Hög säkerhet vid elektronisk handel innebär främst att kommunikation som sker över näten är skyddad från otillbörlig insyn, att meddelanden inte förvanskas och att det är möjligt att vid behov fastställa parternas identitet. Utvecklingen av elektronisk handel är också beroende av att system utvecklas för att möjliggöra säkra elektroniska betalningar.

Olika affärssituationer ställer olika krav på graden av säkerhet. En mindre betalning som en konsument gör kräver inte samma säkerhetsnivå som en överföring av strikt konfidentiella uppgifter mellan två företag eller en transaktion av en stor summa pengar. Regeringen anser därför att det är angeläget att olika säkerhetslösningar utvecklas.

En övergång från en pappersbaserad till en digital affärsmiljö ger upphov till olika frågor som rör relationerna mellan dem som kommunicerar samt förhållandet till tredje man. När vi gör affärer över nätet uppstår frågor kring vilka regler som gäller, t.ex. vilket lands lag som är tillämplig på avtal och köp, vilket lands domstolar som är behöriga att avgöra eventuella tvister och vilket lands regler kring marknadsföring och reklam som är tillämpliga. Detta är inga nya frågeställningar – de aktualiseras även vid traditionell kommunikation – men de aktualiseras allt oftare i takt med den ökade internationaliseringen och genom den elektroniska handelns kraftiga expansion.

Med den nya tekniken blir det också svårare att kontrollera utnyttjandet av upphovsrättsligt skyddade verk. För varumärken kan en situation uppstå när två företag i skilda länder har var sitt nationella varumärke och varumärkena är identiska eller snarlika. Det kan då vara oklart vem som har rätten till varumärket vid marknadsföring på Internet.

Den elektroniska handeln kan också bl.a. leda till kontrollsvårigheter för skatte- och tullmyndigheter.

Utvecklingen går mycket snabbt och det finns ett behov av att snabbt anpassa regelverken till den nya situationen. Regeringen anser att det givetvis är angeläget att en anpassning sker. Emellertid är det viktigt att understryka att den elektroniska handeln ännu befinner sig i ett tidigt utvecklingskede. Fullgoda beslutsunderlag måste finnas innan eventuella anpassningar av gällande rätt kan genomföras.

Det finns alltid risker vid affärstransaktioner såväl vid affärer över de elektroniska nätverken som vid traditionella affärer. Ett helt riskfritt system existerar inte. Uppgiften här är snarare att skapa ett system som är tillräckligt säkert, att undanröja eventuella oklarheter och att se till att de regler som finns inte utgör onödiga hinder för det nya sättet att bedriva affärsverksamhet.

4.1.1 Kryptering och digitala signaturer

Elektronisk handel kommer i stor utsträckning att bedrivas mellan parter som inte är kända för varandra. Metoder för att kryptera och signera meddelanden kommer att bli allt viktigare. En utgångspunkt för eventuella åtgärder från regeringens sida är att bidra till att tillit skapas till kommunikationssystemen.

Användningen av krypteringsteknik ger emellertid anledning till farhågor som knyter an till såväl kampen mot allvarlig brottslighet m.m. som frågor om exportkontroll och digitala signaturers status. Ett arbete pågår såväl i Sverige som internationellt med att väga samman olika intressen. Bland annat omförhandlas en del av den s.k. Wassenaar-överenskommelsen om exportkontroll som rör kryptering. Vidare har ett förslag till EG-direktiv om digitala signaturer presenterats.

Svenska konsumenter och företag är i dag tveksamma till att göra affärer över öppna nät eftersom de tvivlar på säkerheten på näten. Vågar man lämna ut känslig information, t.ex. ett kreditkortsnummer?

Elektronisk handel har hittills i allt väsentligt bedrivits i slutna grupper. Parterna är därvid kända för varandra. I den kommande handeln över öppna nät kommer parter i flertalet fall inte att vara kända för varandra. Kraven på säker identifiering av motparten liksom kraven på skydd mot insyn i meddelandena kommer därför att växa.

För att uppnå säker elektronisk kommunikation används olika former av krypteringsteknik. Man brukar skilja på kryptering som görs för att skydda innehållet i ett meddelande från insyn och kryptering som görs för att skapa en s.k. digital signatur, med vilken mottagaren dels kan konstatera om innehållet i ett meddelande förvanskats, dels kan knyta ett meddelande till en bestämd avsändare.

Terminologin inom området är fortfarande under utveckling. Den kryptering som görs för att uppnå insynsskyddet har brukat kallas för "kryptering" kort och gott, och detta görs också i texten nedan. Man bör dock hålla i minnet att detta är något missvisande, eftersom krypteringstekniken används för såväl insynsskydd som skapandet av en digital signatur.

Ett övergripande intresse från statsmakternas sida i fråga om såväl kryptering som digitala signaturer är att tillit skapas till kommunikationssystemen. Skapandet av tillit innebär emellertid inte nödvändigtvis att omfattande regleringar behövs.

Certifieringsorgan

En viktig roll för att åstadkomma tillit till kommunikationssystemen kommer de s.k. certifieringsorganen att ha. Dessa är fristående organisationer som utfärdar s.k. certifikat där uppgifter om bl.a. avsändaren framgår. Organisationerna går i god för att certifikatet är utformat enligt

vissa regler och att meddelandet i övrigt har kunnat signeras eller krypteras på ett sätt som står i överensstämmelse med reglerna.

Användare måste kunna lita på certifieringsorganens integritet och funktionssätt. Vissa grundläggande krav torde därför behöva ställas på certifieringsorganens struktur och organisation samt på de certifikat som organen utfärdar.

Digitala signaturer: frågor kring rättsverkan och erkännande av certifikat

En särskild fråga som rör digitala signaturer är i vilken mån dessa kan ersätta egenhändiga namnteckningar. I en lång rad författningar finns formkrav, däribland krav på egenhändig underskrift. Om alla dessa författningar ändrades så att digitala signaturer godtogs, skulle det innebära lättnader för elektronisk kommunikation i vid mening (speciellt i kontakt med myndigheter). En generellt verkande reglering som innebär att digitala signaturer godtas i stället för egenhändiga namnteckningar över hela rättsområdet torde dock inte vara möjlig, mot bakgrund av bl.a. de olika skälen bakom formkraven. Förändringar får i stället göras författning för författning.

För digitala signaturer har EG-kommissionen i maj 1998 presenterat ett förslag till direktiv, KOM(98)297 slutlig. Förslaget syftar till att harmonisera krav på certifieringsorganens struktur och organisation samt på de certifikat som organen utfärdar. Detta syftar i sin tur till att certifikat från organ som uppfyller kraven skall godkännas inom hela EU. Direktivförslaget innehåller också regler som syftar till att jämställa digitala signaturer med egenhändiga underskrifter.

Vid förhandlingarna i rådet om direktivförslaget bör Sverige verka för att ömsesidigt erkännande av certifikat åstadkoms inom unionen. Frågor kring digitala signaturers rättsverkan i förhållande till egenhändiga underskrifter är emellertid av civil- och förvaltningsrättslig karaktär och bör därför inte behandlas inom ramen för EG-direktivet.

Civilrättsliga frågor behandlas även inom FN:s handelsrättskommision, UNCITRAL, som för närvarande arbetar med att ta fram modellregler för digitala signaturer. Arbetet är en vidareutveckling av den modellag om elektronisk handel som antogs år 1996.

Kryptering: frågor kring exportkontroll, brottsbekämpning m.m.

En ökad användning av krypteringsmetoder innebär att olika intressen i allt högre grad ställs mot varandra. Av betydelse i sammanhanget är t.ex. att krypteringsprodukter som används för insynsskydd resp. signering är strategiska produkter med dubbla användningsområden, dvs. de kan användas för både civilt och militärt bruk. Export av sådana produkter regleras i svensk lag och i en EG-förordning om varor med dubbla användningsområden. Det finns också en internationell överenskommelse mellan 33 länder (Wassenaar-arrangemanget) avsedd att kontrollera bl.a. krypteringsprodukters spridning.

En del av Wassenaar-arrangemanget som rör kryptering löper ut i slutet av år 1998 och omförhandlingar har nyligen inletts. Exportkontrollen

motiveras av säkerhets- och försvarspolitiska skäl. Samtidigt bör Sverige som ett litet land med stort exportberoende kunna dra nytta av en ökad frihandel globalt där elektronisk kommunikation blir allt vanligare. Generella undantag från kravet på kontroll och licensgivning för klart definierade krypteringsprodukter och krypteringsprogram bör därför eftersträvas i internationella överenskommelser.

En annan fråga som växer i betydelse är att det från brottsbekämpningssynpunkt är viktigt att kunna dekryptera avlyssnad krypterad kommunikation. Många moderna krypteringsprodukter är så kraftfulla att polisen, även om den skulle fånga upp ett krypterat meddelande, saknar tekniska möjligheter att dekryptera meddelandet utan tillgång till den krypteringsnyckel som använts. Detta fordrar bl.a. att det skall vara möjligt att under särskilda omständigheter få tillgång till privata krypteringsnycklar.

Även när det gäller möjligheten att få tillgång till krypterade, lagrade data gör sig liknande synpunkter gällande. Polis-, skatte- och tullmyndigheterna har i dag möjlighet att genom olika tvångsåtgärder få åtkomst till information i såväl pappersform som digital form. Om informationen är krypterad och myndigheterna inte har tillgång till krypteringsnycklar kan reglerna om tvångsåtgärder bli verkningslösa.

Frågan om formerna för myndigheters tillgång till privata krypteringsnycklar, t.ex. om system med obligatorisk deponering av sådana skall skapas, är emellertid omstridd. Flera bedömare anser att en reglering endast skulle träffa de laglydiga. Vidare finns en rädsla för att deponerade nycklar skall komma på avvägar eller kunna missbrukas för t.ex. industrispionage.

Beredning inom Regeringskansliet

Frågorna om kryptering och digitala signaturer är komplicerade och utreds alltjämt. Nationellt har arbetet hittills resulterat i Regeringskansliets rapport Kryptopolitik – möjliga svenska handlingslinjer (oktober 1997), och departementspromemorian Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt (Ds 1998:14), som publicerades i februari 1998. Båda publikationerna är i första hand problembeskrivningar. Mer preciserade svenska ståndpunkter är under utarbetande.

Det pågår också omfattande diskussioner i internationella forum. Frågor kring kryptering och digitala signaturer diskuteras också inom OECD. I mars 1997 antogs inom OECD riktlinjer för krypteringspolitik. Riktlinjerna ger en gemensam referensram för de relevanta begreppen på området. Vid OECD-konferensen i Ottawa i oktober 1998 kommer också frågan om digitala signaturer att diskuteras.

Ett samlat förslag till svensk ståndpunkt om användning av kryptering väntas under innevarande år. En svensk ståndpunkt om digitala signaturer kommer successivt att tas fram parallellt med att direktivförslaget under det närmaste året behandlas i ministerrådet.

I syfte att stimulera den elektroniska handeln är det angeläget att olika system som möjliggör säkra elektroniska betalningar utvecklas. Detta är i första hand den privata sektorns ansvar. En särskild utredare arbetar med att kartlägga och analysera rättsfrågor som uppkommer vid användning av elektroniska pengar. Arbete pågår samtidigt inom Europeiska kommissionen med ett direktivförslag om elektroniska pengar. Omfattande regleringar bör undvikas för att inte hämma den tekniska utvecklingen.

I takt med att den elektroniska handeln växer, ökar också behovet av olika former av säkra betalningssystem. Detta gäller såväl för stora aktörer som för den enskilda konsumenten som måste förvissa sig om att även småbelopp kan debiteras på ett säkert och kostnadseffektivt sätt.

Elektroniska pengar

En ny betalningsform som har utvecklats är betalningar med elektroniska pengar. Sådana betalningar brukar delas in i två kategorier, dels sådana som utförs med smarta kort, dvs. kontantkort som i första hand syftar till att ersätta kontanter, dels sådana som utförs via datornät med värdeenheter som laddats på en diskett eller på hårddisken i en dator. Smarta kort är plastkort försedda med en integrerad elektronisk krets som tillåter laddning av betydande mängder av information och som kan utföra vissa beräkningar och logiska operationer. För båda kategorierna gäller att utfärdarna som regel kräver betalning i förskott för de värdeenheter som laddas (förbetalda betalningsinstrument).

I flera länder är rätten att utfärda kontantkort förbehållen banker och kreditinstitut, något som EU:s centralbankskommitté, föregångaren till Europeiska monetära institutet (EMI), rekommenderade år 1994. För närvarande pågår emellertid en översyn av den rekommendationen. Frågan om vilka institut som skall ha rätt att utfärda elektroniska pengar hör dock nära samman med frågan om dessa pengars rättsliga status. I flera medlemsstater inom EU betraktas värdeenheter på kontantkort som insättningar i bank. I Sverige finns inte någon reglering på det här området.

Elektroniska pengar lagrade i datorn består av värdeenheter som laddas på en diskett eller på hårddisken i en dator. En person kan med sin dator via ett datornät, t.ex. Internet, köpa varor och tjänster och betala med de värdeenheter som finns laddade på disketten eller hårddisken.

I Sverige finns ännu inga utfärdare av denna typ av elektroniska pengar. I vissa länder, t.ex. Nederländerna och USA, har viss försöksverksamhet inletts. Med hänsyn till den omfattande och gränsöverskridande verksamhet som förekommer på dataområdet finns det dock anledning att tro att elektroniska pengar på datorn kommer att finnas även i Sverige inom kort. Redan i dag kan utländska utfärdare nämligen erbjuda elektroniska pengar på datorn till svenska användare.

Användningen av elektroniska pengar ger upphov till ett antal frågor. I januari 1997 beslutade därför regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera rättsfrågor som uppkommer genom användning av elektroniska pengar samt att utreda behovet av ändringar i gällande regelverk (dir. 1997:1). I januari 1998 överlämnade utredningen ett delbetänkande, E-pengar – näringsrättsliga frågor (SOU 1998:14). Betänkandet är ett principbetänkande utan konkreta lagförslag och är tänkt att användas i regeringens internationella arbete med frågor om elektroniska pengar. Betänkandet innehåller en beskrivning av elektroniska pengar och behandlar de näringsrättsliga frågor som uppkommer när system för elektroniska pengar tas i bruk.

Utredaren skall i det fortsatta arbetet, som skall vara avslutat senast den 30 september 1998, kartlägga vilka civilrättsliga bestämmelser i svensk lagstiftning som är tillämpliga på elektroniska pengar. Om utredaren bedömer att det finns ett behov av lagstiftning skall förslag lämnas. Sådana förslag skall så långt som möjligt utgå från gällande regler och passas in i befintlig reglering. Bedöms det nödvändigt att civilrättsligt särreglera elektroniska pengar i något avseende, skall regleringen utgå från vedertagna civilrättsliga grundsatser. I sammanhanget skall behovet av konsumentskyddsregler beaktas.

Internationellt arbete

Det pågår även diskussioner kring elektroniska pengar på internationell nivå inom bl.a. OECD, Europeiska centralbanken och i Basel-kommittén för banktillsyn. Arbetet rör t.ex. kartläggningar av system för elektroniska pengar och gällande regleringar i olika länder samt möjliga problem som kan identifieras. Detta arbete har emellertid endast påbörjats och det är i dag för tidigt att dra några bestämda slutsatser av de diskussioner som förts.

Inom Europeiska kommissionen pågår arbete med ett utkast till direktivförslag om elektroniska pengar som innebär att näringsrättsliga regler införs för institut som ger ut elektroniska pengar. Tillståndsgivning och tillsyn föreslås gälla för dessa institut och detaljerade investeringslimiter för mottagna medel föreslås införas. En särskild förenklad tillsynsordning kommer dock enligt förslaget att kunna tillämpas på företag med relativt små system för elektroniska pengar efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Kommissionen avser att lägga fram ett direktivförslag i rådet inom kort, troligtvis under sommaren 1998. Från svensk sida har det framförts att det är för tidigt att införa en reglering på EU-nivå och att det omfattande regelverk som föreslås kan leda till att den tekniska utvecklingen på området hämmas.

Europaparlamentet har vid flera tillfällen uttalat att elektroniska pengar kan få betydelse vid införandet av den gemensamma valutan, euron, och att det därför är angeläget med en reglering på europeisk nivå.

Utöver elektroniska pengar utvecklas andra system för säkra betalningar över näten. Ett exempel på ett sådant system är SET-standarden (secure electronic transaction). SET är en öppen standard som möjliggör kryptering av kontokortsinformation och som är avsedd för betalkortshandel över öppna nätverk, t.ex. Internet. SET har utvecklats av Visa och MasterCard tillsammans med en rad dataföretag, däribland IBM, Microsoft och Netscape. Det pågår flera pilotprojekt med SET i såväl Sverige som i andra länder.

Teknikutvecklingen sker mycket snabbt och det är sannolikt att nya standarder för säkra betalningar över näten utvecklas.

4.2 Klara principer för elektronisk handel

4.2.1 Personlig integritet och säkerhetsskydd

För att främja den elektroniska handeln är det viktigt att användarna kan känna tillit till systemen, inte minst när det gäller skydd mot intrång i den personliga integriteten. Ett betydelsefullt verktyg för detta ändamål är den personuppgiftslag som riksdagen nyligen antagit och som bygger på gemensamma EG-regler.

Det pågår ett arbete i syfte att uppnå motsvarande skydd även i förhållande till länder utanför EU/EES. Det är också angeläget att det i samverkan med marknadens aktörer tas initiativ till branschöverenskommelser och andra självsanerande åtgärder som bl.a. bidrar till att slå vakt om integritetsaspekter.

Den ökande internationella handeln ställer frågor om dataskydd och personlig integritet i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Detta gäller särskilt elektronisk handel. Personuppgifter kan på ett enkelt sätt samlas in och lagras hos dem som en enskild har haft kontakt med t.ex. över Internet, utan att han eller hon är medveten om detta. Uppgifterna kan sedan användas bl.a. för att bygga upp detaljerade konsumentprofiler. Det är viktigt att det finns ett tillräckligt skydd mot intrång i enskildas personliga integritet i samband med att personuppgifter behandlas. Samtidigt skall det framhållas att behandling som sker på ett korrekt sätt kan vara till fördel för såväl enskilda konsumenter som för näringsidkare.

Personuppgiftslagen

Riksdagen har nyligen antagit regeringens förslag till en personuppgiftslag med bestämmelser för att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Med lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

(dataskyddsdirektivet). Syftet med direktivet är att skapa en gemensam, hög nivå på integritetsskyddet för att därigenom möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter medlemsländerna emellan. Den nya lagen träder i kraft den 24 oktober 1998.

Enligt personuppgiftslagen får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till det eller om behandlingen är nödvändig enligt i lagen närmare angivna kriterier, t.ex. för att ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras. Personuppgifter får inte behandlas för ändamål som rör direkt marknadsföring, om den registrerade har motsatt sig detta. Det är förbjudet att, utan samtycke av den registrerade, till tredje land (dvs. en stat utanför EES) föra över personuppgifter som är under behandling. Detsamma gäller överföring av personuppgifter för behandling i ett sådant land. Bestämmelsen träffar bl.a. behandling av personuppgifter med hjälp av Internet.

Marknadens aktörer har också ett ansvar

Marknadens aktörer har själva ett stort ansvar för att integritetsaspekterna tillgodoses i tillräcklig utsträckning. I dataskyddsdirektivet kommer detta till uttryck genom bestämmelser om att medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra utarbetande av branschöverenskommelser – ”uppförandekodexar”. Dessa skall bidra till att på ett riktigt sätt genomföra de nationella bestämmelser som medlemsstaterna beslutar för att genomföra direktivet. Branschorganisationer och liknande organ kan lägga fram förslag till överenskommelser för den nationella tillsynsmyndigheten. Myndigheten skall bl.a. kontrollera att förslagen stämmer överens med personuppgiftslagen. Om det är lämpligt skall myndigheten inhämta synpunkter från de registrerade eller företrädare för dem.

Även i övrigt har marknadens aktörer ett eget ansvar för att integritetsaspekter beaktas i den elektroniska handeln. Det är således viktigt att framhålla den självreglerande komponenten i detta slag av verksamhet.

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en förordning med kompletterande föreskrifter till personuppgiftslagen. Det är naturligt att där ta upp bl.a. frågan om branschöverenskommelser.

Internationellt arbete

Dataskyddsfrågor beaktas också i andra internationella sammanhang än inom ramen för EU-samarbetet. Som exempel kan följande nämnas.

Europarådet har antagit en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Syftet med konventionen, som trädde i kraft år 1985, är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter.

Inom OECD har en expertgrupp utarbetat vissa riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. Riktlinjerna antogs år 1980 tillsammans med en rekommendation till medlemsländernas regeringar om att beakta riktlinjerna i nationell lagstiftning. Samt-

liga medlemsländer, däribland Sverige, har godtagit rekommendationen. Skr. 1997/98:190
Vid OECD-konferensen i Ottawa i oktober 1998 kommer frågan om hur integritetsskyddet skall säkerställas i informationssamhället att diskuteras.

4.2.2 Allmänt om avtal och köp

För att främja den elektroniska handeln är det angeläget med ett klart regelverk för avtal och köp. Gällande avtals- och köprättsliga regler är i princip tillämpliga även vid elektronisk handel. Särskilda problem kan dock uppkomma vid elektronisk handel och regeringen följer noga utvecklingen på såväl nationell som internationell nivå. Frågor av internationell privat- och processrättslig natur när det gäller elektronisk handel bör lösas på internationell nivå.

Lagstiftning rörande avtal och köp

Behövs det olika regler för avtal och köp beroende på hur parterna kommunicerar med varandra? Svaret på frågan är i princip nekande. Den elektroniska kommunikationstekniken medför emellertid att existerande regler måste betraktas från nya infallsvinklar. Här uppkommer frågor om hur reglerna skall tillämpas och om de är ändamålsenliga. Det kan inte heller uteslutas att lagstiftning kan krävas för att komma åt särskilda problem som elektronisk handel kan komma att ge upphov till.

Några särskilda regler om avtal som ingåtts med hjälp av elektronisk kommunikation finns inte i Sverige. Avtalslagens regler är tillämpliga oavsett om parterna kommunicerar muntligen, skriftligen eller genom elektroniska hjälpmedel. Avtalslagens bestämmelser tillämpas även i vissa delar utanför sitt egentliga tillämpningsområde (analog tillämpning) eller uppfattas som uttryck för allmänna rättsgrundsatser.

I IT-miljön kan det uppkomma flera frågor om hur avtalsrättsliga regler skall tillämpas. En fråga är om elektronisk befordran innebär att ett meddelande har avsänts på ett ändamålsenligt sätt – och om så är fallet – när ett sådant meddelande skall anses vara avsänt. Andra frågor som aktualiseras är när ett meddelande skall anses ha kommit någon till handa, hur den frist inom vilken ett anbud skall antas skall beräknas och vem som står risken för att ett meddelande förvanskas under överföringen till mottagaren.

Utredningen om elektronisk dokumenthantering (IT-utredningen) har funnit att avtalslagens bestämmelser i huvudsak kan tillämpas och fungera också med avseende på elektronisk handel (SOU 1996:40). IT-utredningen föreslår i sitt betänkande endast den ändringen i avtalslagen att frågan om vem som står för risken att ett meddelande förvanskas under befordran skall regleras på samma sätt som när ett meddelande försenas eller inte kommer fram. IT-utredningens betänkande har remissbehandlats. De flesta remissinstanser instämmer i utredningens bedömning och tillstyrker dess förslag eller lämnar bedömningen och förslaget utan invändning. Betänkandet i denna del bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Några speciella köprättsliga regler för elektronisk handel finns inte heller. Vanliga regler om köparens och säljares skyldigheter får alltså tillämpas. Sådana regler finns i köplagen och i konsumentköplagen. I de fall säljaren levererar en digital produkt genom överföring via datanätet kan frågan uppkomma om reglerna är tillämpliga eller inte.

Vid elektronisk handel, liksom vid traditionell handel, kan naturligtvis bevisproblem uppkomma. Det gäller bl.a. frågor om en beställning gjorts och av vem. Ett närliggande problem hänger samman med att säljaren kan ha svårt att veta om han eller hon har att göra med en underårig eller en person som har förvaltare. Köparen kan ha svårt att veta vem säljaren är och var säljaren befinner sig. Motsvarande problem kan uppkomma även vid traditionell handel men problemen kommer sannolikt att bli vanligare vid elektronisk handel. Regeringen anser att det är viktigt att noga följa utvecklingen på detta område.

Internationella privat- och processrättsliga frågor

Elektronisk handel är gränsöverskridande. Detta ger upphov till frågor om vilket lands lag som skall tillämpas på avtal och köp och vilket lands domstolar som är behöriga att slita tvister. Sådana frågor av internationell privat- och processrättslig natur är inte något nytt som uppkommit i och med att vi numera kan kommunicera elektroniskt. I takt med ökade internationella kontakter aktualiseras emellertid sådana frågor allt oftare.

Så kallade lagvalsbestämmelser har sedan länge funnits beträffande internationella köp av lösa saker. I övriga fall har lösningar som regel fått sökas i rättspraxis eller doktrin. Riksdagen har nyligen beslutat att Sverige skall ansluta sig till konventionen den 19 juni 1980 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (den s.k. Romkonventionen). Utgångspunkten i Romkonventionen är avtalsfrihet, dvs. att parterna har rätt att komma överens om vilket lands lag som skall tillämpas på deras avtal. Konsumenter ges dock ett extra skydd i vissa situationer. I och med Sveriges tillträde har riksdagen beslutat en lag, lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser, enligt vilken konventionens lagvalsregler skall gälla som svensk lag. Den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 1998. Lagen skall – utom i vissa preciserade undantagsfall – tillämpas på alla situationer där det uppkommer ett val mellan rättsordningarna i två länder. Lagen gäller i förhållande till alla stater oavsett om dessa är medlemmar i EU eller inte.

En annan fråga är vilket lands domstolar som är behöriga att slita en tvist. I de fall där man inte har skrivna s.k. domsrättsregler brukar man normalt söka vägledning i de svenska interna s.k. forumreglerna.

För EU-staterna finns en konvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område, den s.k. Brysselkonventionen från år 1968. Konventionen reglerar frågor om domstols internationella behörighet, liksom nationell domsrätt i vissa fall, samt erkännande och verkställighet av utländska domar.

Som huvudregel gäller att tvister som faller inom konventionens tillämpningsområde skall prövas i den stat där svaranden har hemvist. Det finns därutöver ett antal särskilda behörighetsgrunder, bl.a. ett kon-

traktsforum och särskilda bestämmelser för konsumenttvister. En dom som omfattas av konventionen och som har meddelats i en konventionsstat skall erkännas i andra konventionsstater utan att något särskilt förfarande behöver anlitas. En sådan dom skall vidare kunna verkställas i andra konventionsstater efter ett särskilt förfarande i verkställighetsstaten. Konventionen innehåller vissa regler till skydd för konsumenter. Sverige undertecknade i november 1996 en konvention om Österrikes, Finlands och Sveriges tillträde till Brysselkonventionen. Regeringen överlämnade i mars 1998 en proposition till riksdagen om Sveriges tillträde till Brysselkonventionen.

Fram till dess att samtliga EU:s medlemsstater har ratificerat konventionen om de tre nya medlemsstaternas tillträde gäller för Sverige den s.k. Luganokonventionen som i huvudsak är likalydande med Brysselkonventionen. Denna antogs i september 1988 av EFTA:s dåvarande medlemsländer samt av de dåvarande EG-staterna.

De internationellt privaträttsliga frågorna berörs i viss utsträckning av att kommunikationen sker elektroniskt. Vissa lagvals- och domsrättsregler kan vara svåra att tillämpa vid elektronisk handel. Det kan exempelvis vara svårt att avgöra var åtgärder som en säljare gör på elektronisk väg skall anses ske geografiskt. Det är vidare oklart hur annonsering som sker via Internet skall bedömas. Dessa förhållanden har betydelse för lagval och domstols behörighet i fråga om konsumentavtal. I vissa andra fall kan platsen för utförande av en tjänst vara avgörande för lagvalet och domstolsbehörigheten. Också i sådana fall kan osäkerhet uppstå i samband med elektronisk handel. I fråga om elektroniska tjänster är det nämligen inte självklart var en tjänst skall anses ha utförts, på den plats där leverantören av tjänsten befinner sig eller där mottagaren – köparen – befinner sig.

En ytterligare fråga är vilka praktiska möjligheter en konsument har att få sin sak prövad om det uppstår en tvist. Det är i dag förenat med praktiska svårigheter för en konsument att få en gränsöverskridande tvist prövad i eller utanför domstol och det är ofta svårt att få en sådan tvist prövad på ett tillräckligt snabbt och billigt sätt. Det är angeläget att utvecklingen på området följs.

Internationellt samarbete

Det pågår ett omfattande internationellt harmoniseringsarbete på avtals- och köprättens område.

Sverige har deltagit i arbetet att inom FN:s handelsrättskommission (UNCITRAL) ta fram en modellag om rättsliga aspekter på elektronisk handel. Modellagen bygger på principen om s.k. funktionell ekvivalens (the functional-equivalent approach). Principen innebär att när IT-system fyller samma funktioner som pappersmediet skall utgångspunkten vara att elektroniska medier inte bör diskrimineras utan ges samma rättsverknningar som ett pappersdokument. I artikel 5 i modellagen slås som huvudregel fast att information inte skall förnekas rättsverkan, giltighet och verkställighet endast av den anledningen att informationen föreligger i elektronisk form. I lagen anges vad som krävs för att funktionell ekvi-

valens skall föreligga vad avser krav på skriftlighet och underskrift m.m. (artiklarna 6–9). Modellagens regler kommer att beaktas i kommande överväganden om behovet av en motsvarande svensk reglering.

Sverige deltar också i det arbete som pågår inom UNCITRAL med att ta fram modellregler om digitala signaturer.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog i maj 1997 ett direktiv om konsumentskydd vid distansavtal (97/7/EG). Direktivet syftar till att underlätta varors och tjänsters fria rörlighet och stärka konsumentskyddet vid köp av varor och tjänster i de fall köpare och säljare inte träffar varandra i samband med att avtalet ingås (t.ex. vid postorderförsäljning, telefonförsäljning och försäljning via Internet). Direktivet, som ställer upp minimiskydd för konsumenterna, innehåller bl.a. bestämmelser om säljarens informationsskyldighet och konsumentens ångerrätt. Direktivet skall vara genomfört senast den 4 juni 2000. Arbetet med genomförandet pågår och sker i samråd med övriga nordiska länder.

I direktivet uteslöts finansiella tjänster från direktivets tillämpningsområde. Kommissionen har nu utarbetat ett utkast till direktivförslag om distansavtal för finansiella tjänster. Kommissionen avser att lägga fram direktivförslaget till rådet under år 1998. Det huvudsakliga syftet med direktivförslaget är att underlätta de finansiella tjänsternas fria rörlighet och att stärka konsumentskyddet. Enligt utkastet skall direktivet vara delvis ett minimidirektiv, delvis ett harmoniseringsdirektiv. De regler som föreslås bli harmoniserade är bl.a. sådana som handlar om informationsskyldighet och verkställighet av avtal.

Kommissionen presenterade i september 1996 ett direktivförslag om konsumentköp. Direktivförslaget syftar till att säkerställa en lägsta konsumentskyddsnivå för fel i varor som konsumenterna köper oavsett om det sker på traditionell väg eller elektroniskt. Bakgrunden är att existerande skillnader i medlemsstaternas lagar är stora, vilket medför svårigheter för den gränsöverskridande handeln. För svenska konsumenterna innebär direktivet i första hand en ökad trygghet vid köp i andra EU-länder. Det innebär att direktivet medverkar till att underlätta för den gränsöverskridande elektroniska handeln. En gemensam ståndpunkt angående direktivförslaget antogs på konsumentministerrådet den 23 april 1998.

Vid ett möte mellan konsumentministrarna i de nordiska länderna den 3 februari 1998 beslutades att man i nordisk regi bör se över behovet av att lägga fram förslag för att uppdatera köp- och avtalslagarna i belysning av IT-utvecklingen.

Elektronisk handel var vidare en särskild dagordningspunkt vid de nordiska justitieministrarnas möte i Visby den 25 juni 1998. Vad som bl.a. uppmärksammades vid mötet var digitala signaturer och behovet att utreda vilka planer och behov det finns att revidera den avtalsrättsliga lagstiftningen. Justitieministrarna ansåg att initiativ skall tas till ett möte om lagstiftningsfrågor som berör elektronisk handel.

Det är av största vikt att konsumenternas rättigheter respekteras också då handeln sker elektroniskt. Målet är ett bibehållet starkt konsumentskydd. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning för att närmare undersöka och kartlägga vilka särskilda problem av främst marknadsrättslig natur som konsumenten kan ställas inför i samband med elektronisk kommunikation i informationssamhället.

Marknadsföring

Med utvecklingen av den elektroniska handeln ökar den gränsöverskridande marknadsföringen. Detta aktualiserar frågan om vilket lands lag som skall tillämpas på marknadsföringen och var talan mot t.ex. vilseledande marknadsföring skall kunna väckas. Skall talan väckas där överträdelsen har sina verkningar eller där näringsidkaren har sin hemvist?

För marknadsföring som genomförs med hjälp av informationsteknik gäller samma krav som för annan marknadsföring. Den lagstiftning som är tillämplig är främst marknadsföringslagen (1995:450). Marknadsföringslagen gäller oberoende av vilket medium som används och är tillämplig på all marknadsföring som riktar sig till den svenska marknaden. I lagen uppställs vissa krav på marknadsföringen. Det skall t.ex. tydligt framgå att det rör sig om marknadsföring och vem som svarar för den. Ett ytterligare krav är att näringsidkaren vid marknadsföringen lämnar information av särskild betydelse för konsumenten.

På de globala informationsnäten är det i högre grad än tidigare möjligt att rikta detaljerad marknadsföring till enskilda konsumenter. På sikt gör tekniken det också möjligt att enkelt och billigt nå ut med marknadsföring till ett stort antal konsumenter. En möjlighet är t.ex. att sända reklam till e-postadresser. Ett problem här är dock att de flesta privatpersoner hämtar sin e-post med hjälp av ett modem som ringer upp en internetleverantör. Detta resulterar i att konsumenten får – via telefonräkningen – betala för reklam som han eller hon i vissa fall inte alls vill ha. Frågan om e-postreklam kommer att behandlas vid genomförandet av det ovan nämnda EG-direktivet om konsumentskydd vid distansavtal, mot bakgrund av att direktivet innehåller en bestämmelse om begränsningar i användningen av vissa tekniker för distanskommunikation.

På de nordiska konsumentministrarnas möte i Stockholm den 3 februari 1998 beslutades att söka nå lösningar genom ett gemensamt nordiskt förslag till bestämmelser om god marknadsföringssed. Dessa skulle bygga på Internationella Handelskammarens regler i ämnet och vara ett uttryck för ett etiskt förhållningssätt i marknadsföringen. Ett sådant förslag skulle kunna utgöra underlag för ett eventuellt nordiskt initiativ i EU. Skälet för EU-regler om god marknadsföringssed är att man med sådana skulle kunna uppnå minimikrav inte bara för vilseledande marknadsföring utan även för otillbörlig sådan, vilken bl.a. skulle kunna gälla för marknadsföring via nya IT-medier.

Barn och unga är särskilt påverkbara och utsatta som konsumenter. Det är därför naturligt att man undersöker hur de påverkas av marknadsföring

via nya medier som Internet. Ett särskilt problem när det gäller marknadsföring via dessa medier är det interaktiva inslaget, dvs. samspelet mellan användaren och datorn, som innebär svårigheter vid bedömningen av hur man bör dra gränsen för vad som är att betrakta som otillbörlig marknadsföring eller ej. En form av interaktiv marknadsföring som kan finnas på Internet är spel som innehåller varumärken. Idén med dessa spel är att varumärkena skall få fäste i medvetandet hos barn och unga.

På de nordiska konsumentministrarnas möte i Oslo den 1 juli 1997 beslutades att ett förslag skall tas fram om regler för marknadsföring riktad mot barn och unga när det gäller IT. Ett sådant förslag skulle kunna utgöra underlag för ett eventuellt nordiskt initiativ i EU. Ett arbete har påbörjats för att jämföra de nordiska ländernas regler om marknadsföring riktad till barn och unga.

Ett direktiv om förbudsförelägganden för att skydda konsumenternas intressen antogs slutligt på konsumentministerrådet den 23 april 1998. Enligt direktivet ges offentliga organ och konsumentorganisationer rätt att föra talan i andra medlemsländer vid gränsöverskridande överträdelser av vissa i direktivet angivna andra direktiv till skydd för konsumenter.

Vid konsumentministerrådet presenterade Sverige också en not om konsumenträttigheter i informationssamhället. Syftet med regeringens initiativ var bl.a. att betona frågans betydelse och att verka för att den blir en av de prioriterade frågorna i framtidens gemensamma konsumentpolitik.

Sverige har bl.a. mot bakgrund av direktivet om förbudsförelägganden föreslagit en ny behörighetsregel i Bryssel- och Luganokonventionerna. Förslaget innebär att en talan om förbud eller åläggande av en offentlig myndighet eller en privat organisation för att skydda konsumenternas intressen får föras vid domstolar i det land där överträdelserna har sina verkningar. Om exempelvis en näringsidkare med hemvist i ett annat EU-land bedriver marknadsföring i Sverige som är vilseledande skall talan mot denne således få föras i Sverige. De nordiska konsumentministrarna har beslutat att söka nå en gemensam nordisk syn på behovet av ändringar av Bryssel- och Luganokonventionerna i detta avseende.

Vid OECD-konferensen i Ottawa i oktober 1998 kommer konsumentskyddsfrågor att diskuteras. Arbetet pågår för närvarande med att utveckla riktlinjer för konsumentskydd i det globala informationssamhället. Riktlinjerna skall fokuseras på vissa grundprinciper som är nödvändiga att uppfylla i syfte att stärka konsumenternas förtroende och konsumentskyddet vid elektronisk handel.

Konsumentavtal och konsumentköp

Den information som tillhandahålls genom IT kan vara svår att tränga igenom på grund av att den ofta är omfattande och dessutom förändras snabbt. Det kan därför många gånger vara svårt för konsumenten att veta vad som gäller. Mediets speciella egenskaper och förutsättningar kan möjligen leda till exempelvis förhastade beställningar och beställningar av misstag.

I traditionell handel uppstår i bland frågan om en konsument är bunden av avtalsvillkor som han inte har sett. Vid köp i exempelvis en butik är det åtminstone ofta möjligt att före avtalets ingående ta del av köpeavtalsvillkoren. Vid köp via Internet däremot har möjligheten att ta del av villkoren i förväg hittills inte varit självklar. Det kan vara svårt att både hitta och granska villkoren innan ett avtal träffas.

Tidigare nämnda problem med elektronisk handel som hänger samman med att säljaren kan ha svårt att veta med vem han eller hon har att göra accentueras i de fall köparen är en konsument som t.ex. är underårig. Detsamma gäller i fråga om konsumentens ofta bristande kännedom om vem säljaren är och var han eller hon befinner sig.

Elektronisk handel reser i övrigt väsentliga och mångfacetterade frågor som har samband med tillförsäkrandet av ett gott konsumentskydd när konsumenter handlar på detta sätt. Många av dessa frågor kan endast lösas genom internationella initiativ och lösningar.

Utredning om konsumenträttigheter i informationssamhället

Diskussioner kring hur konsumenters rättigheter skall upprätthållas och respekteras vid den ökande elektroniska handeln förs i både nationella och internationella forum. Regeringen avser att tillsätta en utredning för att närmare undersöka och kartlägga vilka speciella problem av främst marknadsrättslig natur som konsumenten kan ställas inför i samband med elektronisk kommunikation i informationssamhället. Resultatet av denna inventering skall följas av en analys om konsumentens skydd i detta avseende behöver stärkas och, om så är fallet, på vilka sätt detta lämpligen bör ske.

Det finns ett klart behov av att söka nå lösningar genom internationella överenskommelser i dessa frågor.

Det är angeläget att den upphovsrättsliga lagstiftningen ger ett fullgott skydd mot intrång också vid elektronisk handel dock utan att informationsintresset får stå tillbaka. Det upphovsrättsliga regelverket bör anpassas till teknikens utveckling så att det inte råder någon oklarhet om vad som gäller vid elektronisk kommunikation. När det gäller möjligheterna att ingripa mot immaterialrättsintrång har ett lagförslag om nya processrättsliga skyddsåtgärder remitterats och bereds inom Regeringskansliet. Förslaget är betydelsefullt för möjligheten att ingripa mot otillåten kopiering av bl.a. dataprogram. Den varumärkesrättsliga lagstiftningen ses för närvarande över. Bland annat behandlas frågan om varumärkesrättigheter på Internet.

Upphovsrätt

Upphovsrättslagen (1960:729) ger upphovsmän en viss ensamrätt (upphovsrätt) till sina verk. Den som har skapat ett konstnärligt eller litterärt verk har således den ursprungliga upphovsrätten till verket. I lagen finns även bestämmelser om skydd för vissa prestationer som visserligen inte kan betecknas som konstnärliga verk men som ändå har ett tydligt samband med konstnärlig verksamhet. Sådana närstående rättigheter gäller för utövande konstnärer (artister, musiker, sångare m.fl.), för framställare av ljudupptagningar (t.ex. skivproducenter), för framställare av upptagningar av rörliga bilder (t.ex. filmproducenter), för radio- och televisionsföretag (för deras utsändningar), för framställare av kataloger och för fotografer.

Upphovsrätten utvecklades ursprungligen i en tid då tekniken för att framställa exemplar av verk eller att göra dem tillgängliga för allmänheten var begränsad till traditionella metoder. Digitalteknikens genombrott och snabba utveckling har emellertid ställt upphovsrätten inför stora utmaningar. Upphovsrättsligt skyddade verk kan på ett säkrare, snabbare och billigare sätt kopieras, lagras och överföras till andra. Enorma mängder upphovsrättsligt skyddad text kan lagras på exempelvis en cd-rom. Det säger sig självt att detta gör det svårare för rättighetshavaren att kontrollera hur hans verk används och distribueras. Till de praktiska problemen hör också att förhindra kopiering av upphovsrättsligt skyddade dataprogram eller manipulation av digitalt lagrade texter och bilder. Vidare har nya rättsliga tolkningsfrågor uppkommit. Till dessa hör att fastställa vad som egentligen är att betrakta som en framställning av exemplar när man utnyttjar digital teknik.

Mot bakgrund av de utmaningar upphovsrätten ställts inför har det på ett internationellt plan inletts ett omfattande arbete som syftar till att säkerställa det upphovsrättsliga skyddet också i informationssamhället och att modernisera reglerna.

Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (World Intellectual Property Organization - WIPO) arrangerade i december 1996 en diplomatkonferens om upphovsrätt mot bakgrund av den tekniska

utvecklingen. Då antogs texterna till ett fördrag om upphovsrätt och ett fördrag om framförande och fonogram.

Europeiska kommissionen lade i december 1997 fram ett förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (KOM(97)628 slutlig). Direktivet har det dubbla syftet att dels bidra till förverkligandet av den inre marknaden, dels på ett samordnat sätt införliva de nyss nämnda WIPO-fördragen inom gemenskapen. Genom harmoniserade regler vill man således inom EU åstadkomma en fri rörlighet för det nya slags varor och tjänster som berörs av upphovsrätten. Behandlingen av direktivet i en rådsarbetsgrupp inleddes i februari 1998. Genomgången av förslaget kommer sannolikt att innebära ett omfattande förhandlingsarbete. Diskussionen kan förväntas fokusera frågor om avvägningen mellan å ena sidan allmänhetens, forskarnas och bibliotekens tillgång till information och, å andra sidan, upphovsmännens intresse av skydd för sina verk också i den digitala miljön. Det är osäkert när detta arbete beräknas vara avslutat. Den svenska ståndpunkten bereds för närvarande inom Regeringskansliet. För att få ett allsidigt underlag för denna beredning har direktivförslaget under våren 1998 remitterats till ett 80-tal instanser.

Databaser, dvs. sammanställningar av verk, uppgifter eller annat material, kan genom den digitala tekniken bli föremål för en handel som inte tidigare var möjlig. Tekniken har emellertid också öppnat nya möjligheter till obehörig kopiering. Genom en ändring i upphovsrättslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1998, införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG om rättsligt skydd för databaser. Genom direktivet tillkom ett harmoniserat upphovsrättsligt skydd på hög nivå inom gemenskapen. De nya reglerna ger uttryck för en balans mellan ett fullgott immaterialrättsligt skydd för databaser och allmänhetens informationsintresse.

När det gäller dataprogram är kanske risken för obehörig kopiering ännu större. Rättighetshavare har svårt att kontrollera i vad mån företag som köpt in dataprogram sedan framställer ytterligare exemplar. Inom Regeringskansliet övervägs i vad mån nya processrättsliga skyddsåtgärder kan förbättra möjligheterna att upptäcka bl.a. sådan kopieringsverksamhet. En departementspromemoria Ny skyddsåtgärd vid immaterialrättsintrång (Ds 1998:24) remitterades i mars 1998. Enligt promemorians förslag skall det bli möjligt för rättighetshavare till exempelvis dataprogram att begära att det görs en undersökning hos någon som kan misstänkas ha begått ett upphovsrättsintrång. Allmän domstol kan då besluta om en sådan undersökning. Enligt förslaget är det kronofogdemyndigheten som skall utföra undersökningen. Genom en sådan åtgärd blir det lättare att säkerställa bevis i tvistemål om intrång.

Varumärken

Den i dag gällande varumärkeslagen är från år 1960. Det är ingen överdrift att påstå att den utveckling som skett inom informationstekniken var helt omöjlig att förutse för lagens upphovsmän. Visserligen har lagen under årens lopp ändrats vid ett flertal tillfällen, men någon närmare

analys om lagens tillämplighet på de moderna kommunikationsformerna har inte gjorts.

I Sverige finns bestämmelser om varumärken i huvudsak i varumärkeslagen (1960:644) och i varumärkesförordningen (1960:648). Med varumärke menas ett kännetecken som en näringsidkare använder för att särskilja de varor och tjänster som han tillhandahåller från andra näringsidkares varor och tjänster. Ett varumärke kan bestå av alla tecken som kan återges grafiskt, särskilt ord, inbegripet personnamn, samt figurer, bokstäver, siffror men även formen eller utstyrelsen på en vara eller dess förpackning. Ensamrätt till ett varumärke förvärfvas genom registrering eller inarbetning. Rätten till ett varukännetecken innebär att ingen annan än innehavaren i näringsverksamhet får använda ett därmed förväxlingsbart kännetecken för sina varor eller tjänster, vare sig på varan eller dess förpackning, i reklam eller i affärshandling eller på annat sätt, däri inbegripet också muntlig användning. Som huvudregel är skyddet begränsat till varor av samma eller liknande slag som dem varumärket är registrerat eller inarbetat för.

Under senare år har olika frågeställningar uppmärksammats som rör varumärkesrättens ställning på Internet. Ett identiskt varumärke för samma eller en liknande vara kan förekomma i ett annat land med en annan varumärkesinnehavare, eftersom ensamrätten enligt huvudregeln är territoriellt begränsad. Om marknadsföring av varan sker på Internet kan varumärkena komma i konflikt med varandra. Detta kan leda till flera olika typer av problem, bl.a. frågor om jurisdiktion och lagval.

En annan fråga som uppmärksammats rör s.k. domännamn som kommer i konflikt med bl.a. varumärken. Det kan hävdas att svensk känneteckensrätt som sådan inte ger några möjligheter att hindra registrering av sådana domännamn. Däremot skulle vid varumärkesliknande användning på svenskt territorium svensk lag kunna tillämpas. Detta kan då innebära att användaren gör sig skyldig till varumärkesintrång. Frågan är kontroversiell och något prejudikat finns ännu inte.

Det är först under senare år som de nu aktuella frågeställningarna kommit i blickpunkten. Inom WIPO, EU och i andra internationella och nationella organ uppmärksammas frågan om varumärkesrättens ställning på Internet alltmer. För att belysa frågan hålls bl.a. seminarier. Olika utredningar har tillsatts och i den juridiska litteraturen, både nationellt och internationellt, förs en alltmer livlig diskussion.

I oktober 1997 tillsatte regeringen en kommitté som har att se över den svenska varumärkesrättsliga lagstiftningen (Ju 1997:11, dir. 1997:118). Kommittén har fått ett brett uppdrag. En samlad översyn av den varumärkesrättsliga lagstiftningen skall göras. Tanken är att kommittén skall lägga fram förslag till en helt ny varumärkeslag. I kommittédirektiven framhålls särskilt att användningen av varumärkesrättigheter inom ramen för s.k. Internetsystem på senare tid har fått ökad aktualitet. Kommittén skall överväga om det i något avseende finns anledning att reglera detta i en ny varumärkeslag. Kommitténs arbete skall vara färdigt senast den 1 november 1999.

4.3.1 Skatter

Tydliga, förutsägbara och neutrala skatteregler som inte innebär några extra belastningar på elektronisk handel jämfört med traditionell handel är en viktig förutsättning för utvecklingen av den elektroniska handeln. Utgångspunkten skall vara att elektronisk handel skattemässigt skall behandlas på samma sätt som traditionell handel.

Tydliga och lättillämpade regler krävs för att de som är skyldiga att betala en viss skatt på ett enkelt sätt skall kunna göra detta.

Det är angeläget att arbete sker för att finna lösningar på de kontrollsvårigheter som uppstår då handeln sker elektroniskt.

Elektronisk handel bidrar till välfärdsvinster av olika slag och till positiva effekter i olika avseenden. Det är därför viktigt att förutsättningarna är sådana att dessa positiva effekter kan realiseras. Den gränsöverskridande handeln kan emellertid bidra till att öka de svenska skattebasernas rörlighet. Det är därför viktigt att vara uppmärksam på de negativa effekter som kan uppstå. Detta särskilt som elektronisk handel berör såväl skattebaserna för finansiellt kapital som för varor och tjänster, vilka båda är av betydande storlek. Det svenska skatteuttaget minskar om skattebaser rör sig från Sverige, som på vissa områden har relativt höga skatter, till länder med låga eller inga skatter alls. Konkurrensförhållandena mellan olika företag påverkas också av att skattesatserna varierar i olika länder. Skatteuttaget kan också minska om kontrollmöjligheter inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Ett skattebortfall måste kompenseras antingen genom minskade offentliga utgifter eller genom ökade skatter. Oavsett vilken kompensation som väljs kan detta på olika sätt leda till indirekta välfärdsförluster för individer och hushåll.

Skattebasernas rörlighet är dock inget nytt fenomen, men de senaste decenniernas internationalisering av den svenska ekonomin samt tillväxten av elektronisk handel har accelererat utvecklingen. Mot denna bakgrund är det angeläget att vara uppmärksam på vilka områden, i vilket tidsperspektiv och med vilken styrka den elektroniska handeln kan öka. Regeringen följer därför löpande denna fråga.

Mervärdesskatt

Den svenska mervärdesskattelagen (1994:200) bygger på de gemensamma reglerna inom EG, främst det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG). Mervärdesskatt tas ut vid skattepliktig omsättning av varor och tjänster i yrkesmässig verksamhet. Skatten beräknas normalt på priset för varan eller tjänsten. Huvudregeln är att det är säljaren som är skattskyldig och som skall betala in skatten till staten. Vid handel mellan EU-länder och vid import från tredje land, dvs. ett land utanför EU, gäller dock särskilda regler. I vilket land skatt skall betalas och vem som skall betala den avgörs bl.a. av om handeln avser varor eller tjänster och om köparen är en privatperson eller ett företag.

För att avgöra var beskattning skall ske finns särskilda regler om vilket land som är beskattningsland vid olika typer av transaktioner. Principen, som dock har undantag, är att beskattning av både varor och tjänster skall ske i konsumtionslandet. Dessa regler passar inte alltid för den handel som sker elektroniskt. Säljaren kan ha svårt att avgöra var hans köpare finns och om köparen är ett företag eller en privatperson. Därmed får han också svårt att avgöra var och av vem eventuell mervärdesskatt skall betalas. För att de skattskyldiga på ett enkelt sätt skall kunna fullgöra sina skyldigheter krävs tydliga och lättillämpade regler.

Med varor menas materiella ting, t.ex. kläder, livsmedel, böcker, cd-skivor och videofilmkassetter. Allt som inte är varor anses vara tjänster. Tillhandahållanden av t.ex. resor, upplysningar och rådgivning avser således tjänster. Eftersom beskattningen sker efter olika regler beroende på om det gäller en vara eller en tjänst är det viktigt att kunna avgöra vad det är som sålts. I vissa fall kan en vara övergå till att bli en tjänst beroende på det sätt den tillhandahålls. Detta gäller t.ex. böcker. Om den tryckta boken skickas per post, är det en vara som sänds. Om innehållet i boken i stället överförs elektroniskt anser flertalet länder inklusive Sverige att det, åtminstone i mervärdesskattesammanhang, är att betrakta som en tjänst eftersom det inte längre är ett materiellt ting. Detta innebär att beskattningen då skall ske enligt de regler som gäller för tjänster.

Genom den elektroniska handeln uppkommer kontrollproblem för myndigheterna. Kontrollen att mervärdesskatt tas ut underlättas om det är en fysisk vara som faktiskt passerar gränsen. När det gäller tjänster som beställs elektroniskt och även levereras elektroniskt blir kontrollproblemen större. Med dagens system är det omöjligt för myndigheterna att upptäcka att en överföring sker elektroniskt. Det är dock möjligt att i efterhand se vilka leveranser och överföringar som skett förutsatt att de finns noterade i bokföringen hos säljaren eller köparen.

Eftersom den elektroniska handeln är gränsöverskridande, måste överenskommelser träffas internationellt om vilka principer som skall gälla för var mervärdesbeskattningen skall ske. Risker för att dubbelbeskattning eller ingen beskattning alls sker är annars stor. För att länderna skall kunna upprätthålla beskattningen och kontrollera att rätt beskattning sker är det också nödvändigt med administrativt samarbete mellan ländernas myndigheter. Sverige deltar därför i det arbete som bedrivs internationellt för att hitta lösningar på problemen. Såväl inom EU som inom OECD är Sverige med i de arbetsgrupper som bildats för att utreda de problem och möjligheter som finns med den elektroniska handeln.

Mervärdesskattefrågorna kommer att diskuteras vid den ministerkonferens som skall hållas i Ottawa hösten 1998. Avsikten är då att vissa internationellt accepterade riktlinjer skall kunna fastläggas. Det är bl.a. dessa som en arbetsgrupp inom OECD nu arbetar med att ta fram.

Punktskatter

Rådets direktiv 92/12/EEG innehåller allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor. Punktskatter på alkohol- och tobaksvaror tas enligt EG-reglerna ut när en

vara släpps för konsumtion. Om den används i en annan medlemsstat skall skatten dock tas ut där. I artikel 10 finns bl.a. regler om s.k. distansförsäljning (varorna sänds från en säljare i ett land till en köpare i ett annat land) av punktskattepliktiga varor till privatpersoner i ett annat EU-land. Reglerna har tagits in i 16 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt och i 15 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Motsvarande bestämmelse finns i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Vid distansförsäljning som sker till privatpersoner och där varorna avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av säljaren eller för dennes räkning skall varorna beskattas i den medlemsstat dit varorna transporteras. Om varorna transporteras till Sverige skall således svensk punktskatt betalas. I dessa fall är den utländske säljaren skattskyldig i Sverige och skall betala svensk tobaksskatt resp. alkoholskatt. Säljaren skall ställa säkerhet för skatten innan transporten från det andra EU-landet påbörjas. Myndigheten i säljarens land skall se till att detta sker. Den utländske säljaren skall företrädas av en av beskattningsmyndigheten godkänd representant i Sverige. Denne skall svara för redovisningen av skatten. Skattskyldigheten inträder när leverans sker. Redovisning och betalning av skatten sker månadsvis. I princip gäller vanliga regler om skattekontroll och skatterevision. När svensk skatt har betalats kan säljaren begära återbetalning av den skatt han eller hon har betalat i avsändarlandet.

Vad gäller varor som förvärvats av enskilda individer för deras eget bruk och som transporteras av dem själva följer av principen för den inre marknaden att punktskatt skall tas ut i den medlemsstat där de har förvärvats. EG-domstolen har i det s.k. Man in Black-målet (C296/95) fastslagit att förfaranden där enskilda anlitar ombud för inköp eller transport inte omfattas av nämnda bestämmelser. Om varan förs in i Sverige kan det dock bli aktuellt även med svensk punktskatt om införseln överskrider den s.k. resanderansonen².

Liksom på mervärdesskattens område uppstår vad gäller punktskatter vissa kontrollproblem. Särskilt när det gäller cigaretter sker en omfattande försäljning till privatpersoner via Internet. Det medför betydande svårigheter för den svenska beskattningsmyndigheten att i sådana situationer kontrollera vem säljaren är och om denne betalar punktskatt i Sverige. Riksdagen antog den 9 juni 1998 de förslag som regeringen lämnat i

² Den s.k. resanderansonen innebär sammanfattningsvis följande. En resande från annat EU-land får skattefritt föra in högst 1 liter spritdryck eller 3 liter starkvin samt 5 liter vin, 15 liter starköl och 300 cigaretter. En resande från ett land utanför EU får skattefritt föra in högst 1 liter spritdryck eller två liter starkvin samt två liter vin, 15 liter starköl och 200 cigaretter. (Det finns även vissa andra begränsningar rörande vilka varor som får föras in och till vilka belopp de får uppgå. Reglerna framgår av lagen, 1994:1565, om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen samt lagen, 1994:1551, om frihet från skatt vid import, m.m.) Med spritdryck menas alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 22 volymprocent. Med starkvin menas en alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 15 men inte 22 volymprocent, samt mousserande vin. Med vin menas annat vin än starkvin samt annan alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 3,5 men inte 15 volymprocent och som inte är starköl. Med starköl menas öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent. Det kan tilläggas att vad en s.k. tax-free-butik får sälja skattefritt inte alltid motsvarar vad den resande får ta in i landet.

proposition 1997/98:100 om förstärkta möjligheter att kontrollera vägtransporter av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, dvs. de varor som är punktskattepliktiga. Tullen får ansvaret för den nya kontrollverksamheten. Tullen får därigenom utökade befogenheter att stoppa och kontrollera transporter av punktskattepliktiga varor i hela landet. Tullen ges också möjligheter att kontrollera postförsändelser som kommer från ett annat EU-land och som innehåller alkohol- eller tobaksvaror. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1998.

Direkt skatt

Såvitt avser direkt skatt är en av de mest centrala frågorna beträffande elektronisk handel hur de skatteregler som bygger på allmänt vedertagna principer inom den internationella skatterätten skall tillämpas. Frågan är om den elektroniska handeln medför behov av förändringar av dessa regler och vilka förändringar eller anpassningar som i så fall behövs.

Även vad gäller den direkta skatten finns ett behov av att på ett neutralt och rättvisande sätt fördela intäkter och kostnader på rätt beskattningsland. Både dubbelbeskattning av inkomster som uppkommit i samband med den elektroniska handeln men också icke-beskattningen av dessa inkomster genom t.ex. överföringar av vinster till lågskatteländer måste undvikas. De regler som i dag tillämpas allmänt kommer till uttryck i bestämmelserna i OECD:s modell för dubbelbeskattningsavtal beträffande inkomst och förmögenhet. I denna definieras bl.a. vad som skall anses utgöra fast driftställe för ett företag och vad som skall utgöra inkomst av rörelse hänförlig till ett sådant. Handel som sker via elektroniska medier är inte alltid möjlig att på vedertagna sätt hänföra till fasta driftställen för ett visst företag. Här finns problem både genom att det i olika situationer kan vara svårt att påvisa någon fysisk närvaro på viss plats men också att det inte alltid framgår vilket företag eller person som är den som i realiteten är part i en transaktion.

Ett annat område som är aktuellt att överväga i dessa sammanhang är tillämpningen av internprissättningsregler mellan närstående företag i olika länder. Även om elektronisk handel i dagsläget inte innebär att nya problem skapas på detta område kan tillväxten av handeln komma att innebära en ökning av redan existerande problem t.ex. vid prövningen av om en internprissättning är korrekt.

Inom OECD bedrivs ett intensivt arbete för att bl.a. undersöka om olika begrepp i skatteavtalen samt i riktlinjerna för behandling av internprissättningsfrågor behöver anpassas till den utveckling som sker på området. Sverige deltar i det arbetet. Även de direkta skatterna kommer att diskuteras vid ministerkonferensen i Ottawa hösten 1998.

4.3.2 Handelspolitik och tullar

Den centrala målsättningen är att säkerställa att det handelspolitiska regelverket utformas på ett sådant sätt att den nuvarande friheten och

När man diskuterar handelspolitiska aspekter av elektronisk gränsöverskridande handel utgör skillnaden mellan direkt och indirekt handel en viktig fråga. Vid indirekt handel, där beställning och betalning sker elektroniskt men där leverans av en vara sker på traditionellt sätt genom överskridande av en gräns, skall varan behandlas på samma sätt som vid annan handel och tull skall i förekommande fall tas ut. För tjänster uttas däremot ingen tull. Vad gäller direkt handel, dvs. när beställning, betalning och leverans sker elektroniskt, uttas ingen tull i och med att en sådan leverans klassas som tjänst enligt EU:s synsätt. Innehållet i en cd-romskiva som överförs elektroniskt beläggs därför inte med tull då det anses vara en tjänst. Om en sådan skiva däremot levereras fysiskt tullbeläggs dock skivan men inte den inspelade tjänsten. Ett speciellt problem berör musik inspelad på en cd-skiva. Om denna musik överförs elektroniskt kan den inte tullbeläggas. Men om samma skiva levereras fysiskt beläggs såväl skivan som den inspelade musiken med tull, eftersom det här handlar om en vara och inte en tjänst. Reglerna rörande tull är gemensamma för hela EU och ett analysarbete av gällande regler och eventuella framtida problem på detta område har startats av EU-kommissionen.

WTO-sekretariatet (World Trade Organisation) har presenterat en omfattande studie om elektronisk handel och dess konsekvenser för WTO-regelverket, "Electronic Commerce and the Role of the WTO". Studien utgör dels en allmän beskrivning av fenomenet elektronisk handel, dels en inventering av vilka delar av WTO:s regelverk och handelspolitiken som berörs av elektronisk handel. Här nämns bl.a. WTO:s tre huvudavtal om varuhandel inklusive tullar (GATT), tjänstehandel (GATS) och immaterialrätt (TRIPS) men även andra frågor på WTO:s dagordning såsom förenkling av handelsprocedurer och offentlig upphandling. En fråga som diskuteras är gränsdragningen mellan varor och tjänster, dvs. om direkt överföring av t.ex. ett dataprogram eller en bok är en överföring av en vara eller om det utgör ren tjänstehandel. Frågor som denna måste utredas för att det skall vara möjligt att avgöra vilket regelverk som främst bör tillämpas, GATT eller GATS.

Inom EU har diskussioner kring den elektroniska handelns effekter på handelspolitiken varit föremål för diskussioner i EU:s 113-kommitté som hanterar frågor om EU:s handelsrelationer med tredje land. Inom EU har hittills rätt bred enighet om att elektroniska överföringar i ett WTO-perspektiv bör betraktas som tjänstehandel och likställas med traditionella handelsformer. Som ett resultat av EU:s interna diskussioner presenterade EU i slutet av april i WTO ett dokument (WT/GC/W/85) kring de fortsatta diskussionerna om elektronisk handel i ett handelspolitiskt perspektiv. EU pekar på att det finns särskilt behov av att belysa WTO:s tjänstehandelsavtal och bl.a. reglerna om öppenhet och icke diskriminering. EU föreslår att WTO initierar en diskussion om regelverkets relevans för elektronisk handel i syfte att tydliggöra vilka rättsliga bindningar

som i dag föreligger. Målsättningen är att dessa diskussioner skall kunna slutföras under år 1998.

Vid WTO:s ministermöte i maj 1998 fattade ministrarna beslut om att inrätta ett arbetsprogram för att utreda handelsrelaterade problem i samband med elektronisk handel. På basis av ett amerikanskt initiativ nådde ministrarna också enighet om en överenskommelse att bevara elektroniska överföringar tullfria. Detta beslut, som Sverige stödjer, innebär att WTO konfirmerar vad som redan gäller – det finns inget land som i dag tullbelägger elektroniska överföringar. Det är här viktigt att påpeka att det endast är tull som avses och inte andra former av avgifter eller skatter.

Slutligen kan nämnas att OECD bedriver ett omfattande arbete på området elektronisk handel och de handelspolitiska aspekterna diskuteras i handelskommittén.

4.3.3 Tillämpning av gällande regler om skatter och tull

Under senare tid har de ökade möjligheterna att göra inköp av varor och tjänster på Internet uppmärksammas. Det är angeläget att svenska konsumenter kan utnyttja dessa möjligheter. Det är emellertid inte alltid som det redovisas i vilka fall köp på nätet skall beskattas i Sverige. Det är inte heller alltid möjligt att på säljarens hemsida utläsa om skatt och tull tillkommer priset. Det är viktigt att de nya möjligheter till handel som uppkommer genom den elektroniska handeln utnyttjas och utvecklas. Det är också viktigt att de inblandade känner till de regler som gäller. Efter de redogörelser som gjorts i tidigare avsnitt sammanfattas därför här de regler för skatter och tull som gäller vid inköp av varor och tjänster från andra länder genom beställning via Internet.

Om en privatperson i Sverige beställer en vara som inte är punktskattepliktig från en säljare inom EU och varan skickas hit av säljaren, skall säljaren (om denne säljer för mer än 320 000 kr per år till Sverige) registreras för och betala mervärdesskatt i Sverige. Är det punktskattepliktiga varor (alkohol, tobak eller mineralolja) som köps av en privatperson skall säljaren registreras och betala såväl punktskatt som mervärdesskatt i Sverige (då gäller inte gränsen 320 000 kr).

När ett skattskyldigt svenskt företag köper varor av företag inom EU är huvudregeln att köparen skall redovisa mervärdesskatt i Sverige för förvärvet. Punktskatt skall betalas i Sverige av säljaren. Någon tull uppkommer inte vid köp inom EU.

Om varan köps och skickas från ett land utanför EU till Sverige skall mervärdesskatt samt eventuell punktskatt och tull betalas när varan tas genom tullen. Detta gäller oavsett om det är en privatperson eller ett företag som köper varan. Kommer varan per post sker uttaget via Posten.

Vad gäller tjänster kan det endast bli aktuellt att ta ut mervärdesskatt (dvs. inte punktskatt eller tull). Om och var beskattning skall ske avgörs av vilken typ av tjänst det är frågan om och om köparen är en privatperson eller ett företag. För ett stort antal tjänster finns det specialbestämmelser om var beskattning skall ske. I det fall inga särskilda regler finns för en viss typ av tjänst som säljs från ett annat land till Sverige skall eventuell beskattning ske i säljarens land.

Särskilda regler finns för en privatpersons köp från ett land utanför EU av t.ex. teletjänster samt elektroniskt levererade tidningar, böcker, cd-skivor, filmer och dataprogram. Dessa skall beskattas i Sverige och säljaren skall redovisa och betala skatten. Köps dessa tjänster från en säljare i ett annat EU-land skall dock beskattning ske i säljarens land. Om köparen av dessa tjänster är ett företag i Sverige skall emellertid mervärdesskatt på förvärvet redovisas av honom i Sverige, oavsett i vilket annat land säljaren hör hemma. Vid köp av tjänster som rör fastigheter, såsom mäklar- eller arkitekttjänster, sker beskattning i Sverige om fastigheten ligger i Sverige, och här är det säljaren som skall betala skatten.

4.3.4 Bokföring

I all ekonomisk verksamhet torde det efterfrågas någon form av dokumentation som utvisar verksamhetens förlopp. Handlingar som verifierar inträffade affärshändelser behöver struktureras, noteras och arkiveras för att det skall vara möjligt att överblicka verksamhetens ställning och resultat och i efterhand kunna finna uppgifter om enskilda affärshändelser. Bestämmelser som reglerar denna dokumentation finns i bokföringslagen (1976:125) som är en av de centrala författningarna på redovisningsområdet. Den skall tillämpas av i stort sett alla näringsidkare oavsett verksamhetens form eller art.

Även om användningen av informationsteknik beaktades vid införandet av bokföringslagen är lagen i huvudsak skriven med sikte på pappershandlingar. Detta har medfört att bestämmelserna ofta är grundade på begrepp som i IT-miljön lätt kan leda tanken fel. Datorbaserad redovisning beskrivs sålunda ofta som särfall trots att bokföringslagens krav i grunden inte avses vara beroende av bokföringens form. Lagen har kommit att framstå som föråldrad och det är oklart vad som utgör god redovisningssed på IT-området.

Regeringen bemyndigade i augusti 1991 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att göra en översyn av redovisningslagstiftningen (dir. 1991:71). Kommittén antog namnet Redovisningskommittén. Under hösten 1996 avgav kommittén sitt slutbetänkande, Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157). Slutbetänkandet – som bl.a. innehåller ett förslag på en helt ny bokföringslag – bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Redovisningskommitténs förslag till bokföringslag innehåller bl.a. bestämmelser om löpande bokföring och arkivering av räkenskapshandlingar. Många av ändringarna är av redaktionell och språklig art och innebär en modernisering av lagstiftningen föranledd framförallt av utvecklingen på IT-området. Utgångspunkten har varit att samma krav vad gäller bokföringens funktioner och ändamål skall gälla oberoende av om bokföringen sker manuellt eller datorbaserat.

Det förslag som har störst betydelse när det gäller att främja utvecklingen och utbredningen av elektronisk handel torde vara avskaffandet av den s.k. varannanlänksprincipen. Denna princip innebär att verifikationer och grundbokföring inte samtidigt får utgöras av maskinläsbar handling. Principen motiverades i förarbetena till bokföringslagen av kravet på

enkel och säker åtkomst till räkenskapsmaterialet. Från säkerhetssynpunkt ansågs pappersbaserade handlingar vara att föredra framför maskinläsbara sådana. Bestämmelsen skulle därför säkerställa läsbar åtkomst till bokföringsuppgifterna i minst ett steg i verifieringskedjan.

De senare årens utveckling på IT-området innebär att de förutsättningar som gällde vid tillkomsten av bokföringslagen i flera avseende har förändrats. Det går inte längre att generellt påstå att en pappersbaserad handling från säkerhetssynpunkt är att föredra framför exempelvis en ADB-upptagning. Varannanlänksprincipen kan därför innebära negativa konsekvenser från bevis- och säkerhetssynpunkt i och med att den bokföringsskyldige i vissa fall kan bli skyldig att ersätta maskinläsbart material med material i vanlig läsbar form eller mikromaterial även om en sådan åtgärd innebär att räkenskapsmaterialets bevisvärde reduceras. Den handling som den bokföringsskyldige mottar kan utgöras av en elektronisk handling. För den bokföringsskyldige som har en datorbaserad bokföring blir det då nödvändigt att överföra den elektroniskt lagrade originalverifikationen till en verifikation i läsbar form eller tillse att grundbokföringen finns i läsbar form. Av det som nu sagts framgår att ett utmönstrande av varannanlänksprincipen enligt Redovisningskommittén avsevärt skulle förenkla ett företags administrativa hantering i samband med utvecklande av rutiner för elektronisk handel.

Redovisningskommitténs betänkande har remissbehandlats. De flesta remissinstanser har inte haft några invändningar mot det förslag som innebär att varannanlänksprincipen avskaffas. Bland annat Bokföringsnämnden och Riksskatteverket som särskilt berörde frågan har tillstyrkt förslaget. Riksåklagaren har emellertid avstyrkt förslaget med hänvisning till att det skulle medföra en generell sänkning av räkenskapernas bevisvärde.

5 Samordnade offentliga aktiviteter för att främja elektronisk handel

Myndigheterna bör aktivt bidra till utvecklingen av den elektroniska handeln. Den offentliga förvaltningen bör vara ett föredöme när det gäller användningen av informationsteknik och utveckla elektroniska tjänster som underlättar kontakterna med medborgare och företag. Staten har även en uppgift att se till att kunskapen om informationsteknik i allmänhet och om elektronisk handel i synnerhet kommer så många som möjligt till del. Regeringens bedömning är att detta kan uppnås bl.a. genom utbildnings- och informationsinsatser. En ökad elektronisk offentlig upphandling bör stimulera företag att i högre grad använda sig av informationsteknik och samtidigt leda till effektivitetsvinster inom den offentliga sektorn.

Staten har en särskild roll när det gäller utvecklingen av informations- och kunskapssamhället. Det är av stor betydelse att den offentliga sektorn föregår med gott exempel och i sin egen verksamhet använder sig av den elektroniska infrastrukturen. Offentlig förvaltning bör vara ett föredöme som IT-användare. Genom att statsförvaltningen utnyttjar informationsteknikens möjligheter kan kontakterna för medborgare och företagare förenklas och förbättras. Vidare kan samverkan mellan myndigheter effektiviseras. Många myndigheter har i dag omfattande information om sin verksamhet tillgänglig på Internet. Medborgare och företag kan få information om t.ex. olika regler och villkor. Emellertid finns det i dagsläget fortfarande begränsade möjligheter att via Internet t.ex. fylla i blanketter. Detta beror i huvudsak på att den elektroniska infrastrukturen i dag inte helt klarar alla krav för en öppen och säker kommunikation som att föra över elektroniska dokument till myndigheter eller mellan myndigheter.

I regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst lägger regeringen fram riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Redan i dag pågår ett arbete med att bygga ut infrastrukturen för den offentliga förvaltningens informationsförsörjning. Därvid har Toppledarforum (en arbetsgrupp för verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning med stöd av informationsteknik som leds av finansministern) bidragit till en ökad samverkan kring olika projekt för att utveckla infrastrukturen i offentlig förvaltning. IT-anpassningen av myndigheternas informationssystem skall öka och myndigheterna bör använda Internet för att utveckla tjänster som gör det enklare att hämta samhällsinformation och att lämna uppgifter. Det återstår emellertid en hel del arbete med att utveckla infrastrukturen t.ex. för att uppnå säker kommunikation mellan myndigheter. Regeringen kommer med utgångspunkt i ovan nämnda proposition att utarbeta ett handlingsprogram för myndigheterna bl.a. i syfte att öka myndigheternas användning av IT, utveckla självbetjäning, elektronisk handel m.m.

Statskontoret skall inom ramen för Toppledarforums arbete inom kort lägga fram förslag till ett regelverk för användning av digitala signaturer och kryptering inom den offentliga förvaltningen.

Kunskap och kompetens

Regeringen har ansvar för att informationsteknik och kunskapen om informationsteknik skall komma så många människor som möjligt till del. Bland annat mot denna bakgrund görs i dag stora satsningar inom utbildningsområdet för att höja kunskapen och kompetensen. Regeringen har bl.a. i 1998 års vårproposition föreslagit att ytterligare 1,8 miljarder kronor avsätts under åren 1999–2001 för särskilda utbildningsinsatser inom IT-området. Tyngdpunkten av dessa insatser, 1,5 miljarder kronor, läggs på skolan. Utgångspunkten är att alla elever skall ges kunskaper och möjligheter att använda datorer som ett modernt informationsverktyg. I regeringens skrivelse Lärandets verktyg – nationellt program för IT i

skolan (skr. 1997/98:176) redovisas inriktningen av satsningen på skolan. Resurser föreslås också för att genomföra förbättringar av överföringskapaciteten inom universitetsdatanätet SUNET. Även inom folkbildningen görs satsningar för att öka IT-kunskapen. Vidare ges huvudbiblioteken i varje kommun möjlighet till en kraftfull anslutning till Internet som ger allmänheten tillgång till en effektiv datakommunikation för studieändamål och allmän informationsförsörjning. Under en inledande period av två år svarar staten genom SUNET för kostnaden för själva förbindelsen. Satsningarna kommer på sikt att innebära att i takt med att kunskapen om informationsteknik ökar i samhället ökar också användningen av elektronisk handel. Regeringen har tillsammans med Industriförbundet utarbetat ett nationellt program för IT-utbildning och satsat 1,3 miljarder kronor för att under perioden 1997–1999 erbjuda ca 10 000 personer en kvalificerad yrkesutbildning.

De särskilda satsningar som görs inom den högre utbildningen och forskningen för att öka kunskaperna om och förståelsen för elektronisk handel är under utveckling. Som exempel kan nämnas Högskolan i Örebro där man har sökt finna former för att utveckla en permanent grundutbildning och forskning inom området elektronisk handel. En viktig förutsättning har varit att bedriva verksamheten på tvärvetenskaplig grund och i samverkan med det lokala näringslivet och IT-branschen. Viss forskning om elektronisk handel bedrivs också vid Linköpings universitet inom ramen för forskningen om ekonomiska informationssystem.

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) stöder genom sitt ansvar för forskning inom kommunikationssektorn en tämligen omfattande forskning av betydelse för elektronisk handel. Ökade kunskaper om olika med- och motkrafter behövs för att analysera vilka effekter elektronisk handel kan ha på kort och på lång sikt för produktion, handel, transport samt för enskilda hushåll och konsumenter. KFB ser över de forskningsbehov som råder, med kunskapsöversikt och rundabordssamtal, och diskuterar utarbetandet av ett särskilt forskningsprogram för området inför hösten 1998.

Staten genomför också olika typer av informationsinsatser och bedriver försöksverksamhet i syfte att höja kompetensen och sprida medvetenheten om elektronisk handel inom näringslivet och i samhället i stort. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) bedriver verksamhet som syftar till att främja användningen av elektronisk handel i de små och medelstora företagen. Bland annat har en kunskapsbas om möjligheterna med elektronisk handel börjat byggas upp tillsammans med Företagarnas Riksorganisation. Vidare drivs ett projekt i samarbete med EDI-föreningen där ett tjänste- och kunskapsnätverk för små och medelstora företag skapas. I detta ingår bl.a. utveckling och användning av interaktiva träningsverktyg. NUTEK driver också ett IKT-program (informations- och kommunikationsteknologi) som har till syfte att bidra till en ökad kunskap hos småföretagen om IKT:s olika användningsområden med målsättningen att höja småföretagens IKT-användning och därmed deras konkurrenskraft. Inom ramen för detta program kommer särskilda insatser att genomföras för att främja elektronisk handel.

Norden är i dag en region som ligger långt framme vad gäller användningen av informationsteknik. Regeringen är intresserad av att på nordisk bas på olika sätt främja utvecklingen av elektronisk handel. Förslag till två nordiska projekt har därför arbetats fram inom Regeringskansliet. Det ena projektet avser elektronisk handel med byggvaror och det andra inrättandet av en referensgrupp för elektronisk handel med deltagare från samtliga nordiska länder.

Regeringskansliet har under år 1997 och år 1998 stött ett 30-tal IT-projekt. Av dessa har tre syftat till att utveckla och främja elektronisk handel. En uppföljning av dessa projekt genomförs för närvarande för att ta del av den kunskap som projektverksamheten utmynnat i. De slutsatser man hittills kan dra av projekten är att kunskapen och kompetensen bland de små och medelstora företagen på vissa håll är begränsad och att insatser för att främja användningen av informationsteknik generellt är viktiga.

Offentlig upphandling

Ett mycket viktigt instrument för att främja utvecklingen av elektronisk handel är den offentliga upphandlingen.

Den offentliga upphandlingsvolymen i Sverige omfattar omkring 300 miljarder kronor årligen. Kommunerna svarar för den största andelen med 52 procent, medan staten svarar för 38 procent och landstingen för resten. Den samlade offentliga upphandlingen inom EU är värd cirka 5 500 miljarder kronor per år.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) innehåller bestämmelser om hur den offentliga sektorn skall upphandla. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Införande av LOU föranleddes av EES-avtalet. Genom LOU införlivades Europeiska gemenskapernas upphandlingsdirektiv med svensk rätt. EG-direktiven gäller för upphandling som minst uppgår till vissa beloppsgränser, s.k. tröskelvärden. Lagens huvudprinciper är att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Bestämmelserna enligt LOU innebär vissa hinder för att möjliggöra elektronisk upphandling fullt ut. Enligt 1 kap. 19 § LOU skall anbud och ansökningar om deltagande i anbudsgivning som huvudregel avges skriftligt. Ansökningar får göras muntligt eller genom telegram eller telefax om de bekräftas genom en egenhändigt undertecknad handling. Den egenhändigt undertecknade handlingen kan således inte bytas ut mot ett elektroniskt dokument. Vidare skall enligt 1 kap. 20 § LOU anbud öppnas samtidigt eller, om det finns synnerliga skäl, allteftersom de kommer in. Detta innebär att anbudet skall vara hemligt innan de öppnas. Enligt 1 kap. 24 § LOU skall en upphandlande enhet på betryggande sätt förvara anbud, anbudsansökningar m.m.

Det krävs således förändringar av regelverket som gör det möjligt för leverantören att använda elektroniska dokument och digitala signaturer. För att lösa bestämmelserna om öppnande av anbud som måste vara hemliga så kan man t.ex. använda sig av en krypteringsnyckel som lämnas

ut vid den tidpunkt som anbuden skall öppnas. Ändringar av LOU kan emellertid ske först efter det att upphandlingsdirektiven ändrats.

Inom gemenskapen pågår diskussioner kring hur elektronisk upphandling skall möjliggöras. Kommissionen presenterade den 11 mars 1998 ett meddelande om offentlig upphandling inom Europeiska unionen. Av meddelandet framgår att det krävs ändringar av direktiven för att kunna använda ett helt elektroniskt förfarande. Kommissionen avser att föreslå ändringar av direktiven för att likställa elektroniska medel för informationsutbyte med andra kommunikationsmedel. Vidare kommer kommissionen under år 1998 att inleda ett pilotprojekt om elektronisk upphandling.

Regeringen anser att det är angeläget att anpassa det gemensamma regelverket så att modern informationsteknik kan användas i de olika leden av offentlig upphandling. På så sätt kan vinster göras i fråga om exempelvis snabbhet, effektivitet och kostnadsbesparingar. Regeringen avser arbeta inom gemenskapen i syfte att uppnå en snabb anpassning.

Regeringen avser att under år 1998 ge ett uppdrag till Statskontoret att se över möjligheterna till elektronisk upphandling under de s.k. tröskelvärdena, dvs. i enlighet med de bestämmelser som finns i 6 kap. LOU.

Projektet elektronisk handel

Inom ramen för Toppledarforum har staten genom Statskontoret, kommunerna genom Svenska kommunförbundet, och landstingen genom Landstingsförbundet gemensamt finansierat och genomfört ett projekt som syftar till att effektivisera inköpsadministrationen i offentlig sektor genom elektronisk handel. I arbetet har ingått representanter för samtliga sektorer. Svenska kommunförbundet har lett projektet.

Projektet startade år 1994 och har fr.o.m. den 1 juli 1998 upphört i sin nuvarande form. Ansvaret för att införa elektronisk handel i offentlig förvaltning vilar nu på respektive verksamhetsledning. Diskussion pågår för närvarande om samverkan mellan näringsliv och offentlig förvaltning bl.a. i syfte att främja användningen av elektronisk handel.

Projektet har genom sitt arbete uppmärksammat offentlig förvaltning på den elektroniska handelns möjligheter och begränsningar. Inom projektet har stöd tagits fram för att underlätta utrednings- och utvecklingsarbete inför ett införande av elektronisk handel i enskilda organisationer. Projektet har vidare arbetat för en öppen och säker tekniklösning där underliggande standarder är allmänt tillgängliga. En aktiv samverkan har skett med såväl varuleverantörer som IT-leverantörer.

Statskontoret genomförde år 1996, som en del i arbetet, en upphandling av stöd för införande av elektronisk handel. Omfattningen av upphandlingen ledde till ramavtal med tre företagskonsortier. Ramavtalen innefattade dels tjänster för verksamhetsanalys och utbildning, dels IT-lösningar. Den valda inriktningen innebar att enskilda små och medelstora företag hade begränsade möjligheter att delta. Avtalen är inte bindande. För närvarande övervägs, i enlighet med ursprungsvillkoren i ramavtalen, omförhandlingar av avtalen för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen.

Vid årsskiftet 1997/98 genomförde projektet en heltäckande kartläggning av arbetet med elektronisk handel i offentlig förvaltning. Kartläggningen visar att många kommuner, landsting och statliga myndigheter har ett intresse av elektronisk handel. En majoritet av kommuner och landsting arbetar aktivt med ett genomförande, ännu så länge framförallt med beställnings- och leveransrutiner.

Hittills har det varit svårt att peka på några tydliga rationaliseringsvinster. Utrednings- och utvecklingsarbetet, som föregår ett införande av elektronisk handel, tar väsentligt längre tid än förväntat vilket stämmer med erfarenheter från t.ex. bilindustrin. Först när det dubbelarbete, som ofrånkomligen uppstår vid införandet av nya rutiner, har upphört kan de fulla effekterna värderas.

6 En tillgänglig och säker teknisk infrastruktur

En förutsättning för elektronisk handel är att den tekniska infrastrukturen är allmänt tillgänglig, har hög kapacitet och uppfyller höga krav på säkerhet. Regeringen har ett övergripande ansvar för såväl tillgänglighet som säkerhet. Tillgången till infrastruktur i glesbygden kommer att utredas särskilt. Förslag till ansvarsfördelning i säkerhetsfrågor har nyligen presenterats av Statskontoret.

För att elektronisk handel skall kunna användas på bred front fordras en infrastruktur som är allmänt tillgänglig, kapacitetsstark och kostnadseffektiv. Det är ett samhälleligt intresse att tillse att en stor del av befolkningen inte utestängs från möjligheten att nyttja elektronisk handel, eller IT-tjänster i allmänhet, därför att infrastrukturen är alltför dyr eller regionalt begränsad.

Staten har ett övergripande ansvar för att den fysiska kommunikationsinfrastrukturen är tillgänglig och säker. Detta ansvar har länge varit koncentrerat till det grundläggande telefonnätet. Telefonnätet utgör fortfarande den viktigaste grunden för statens ansvar. Emellertid leder, som framgår av redogörelsen nedan, nya tekniker och nya tillämpningar till att statens ansvarsområde avseende tillgänglighet och säkerhet fortlöpande måste omprövas.

6.1 Tillgång till infrastruktur

Enskildas och myndigheters tillgång till kommunikationsnät för elektronisk handel säkerställs ytterst genom telelagen (1993:597). I denna fastställs såsom ett övergripande mål att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad.

I lagen regleras tillgången till telefonitjänsten, vilket är av direkt betydelse för enskildas möjligheter att bedriva elektronisk handel. Telelagen fastställer att var och en skall ha möjlighet att från sin stadigvarande

bostad eller fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst till ett rimligt pris inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Telefonitjänstens betydelse för elektronisk handel ligger i själva definitionen av telefonitjänst: Teletjänst bestående i överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem. Ett telefonabonnemang ger därigenom uppkopplingsmöjligheter till datakommunikationsnät som Internet.

Utöver telefonitjänsten säkerställer telelagen även tillgången till s.k. nätkapacitet genom att tillsynsmyndigheten (Post- och telestyrelsen) kan ålägga teleoperatörerna att tillhandahålla nätkapacitet åt var och en som efterfrågar den. Detta har stor betydelse för företagssektorn, som därigenom kan etablera ”egna” nät. Dessa används såväl för koncerninterna tjänster som för att få tillgång till allmänt tillgängliga teletjänster, t.ex. Internetuppkoppling.

Nya tekniker och infrastrukturer

Det traditionella kopplade telefont nätet är, genom möjligheten att använda sig av modem, centralt för enskildas möjligheter att nå ut på nätet. Modemanslutning har emellertid sina begränsningar, vilka sammanhänger med den låga kapacitet som kablarna mellan lokalstation och abonnentanslutning har. Dessa består i huvudsak av koppartråd. Kraven på att kommunicera till högre hastigheter ökar emellertid successivt. I synnerhet för företag är den kapacitet som erbjuds genom modem via det vanliga telefont nätet otillräcklig.

För att tillgodose kraven på högre kommunikationshastigheter har diverse nya tekniker utvecklats, som i större eller mindre utsträckning utgör en vidareutveckling av det vanliga telefont nätet. De två viktigaste är i detta sammanhang ISDN (Integrated Services Digital Network) och xDSL (Digital Subscriber Line). Till detta kommer utvecklingen av helt nya infrastrukturer, t.ex. UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) och digital-TV.

ISDN är en vidareutveckling av telefont nätet till ett digitalt flertjänstnät. Tekniken ger abonnenter möjlighet att använda en och samma anslutning till samtidig överföring av avancerade teletjänster såsom data, text, bild och grafik. ISDN-anslutning kan erbjudas i hela landet, men taxorna är i viss utsträckning beroende av var abonnenten bor.

xDSL är en teknik som i ännu högre grad än ISDN söker övervinna den flaskhals som koppartråden till den enskilde abonnenten utgör. Kapaciteten är mångdubbelt större än den som är möjlig med ISDN.

Vid sidan av telefont nätet, ISDN och xDSL finns andra typer av nät som kan fungera som plattformar för bl.a. elektronisk handel. Dessa är kabel-TV-nät, nät för marksänd TV, satellitkommunikationsnät, elnät samt olika former av radiolösningar. Det som hittills utgjort begränsningar i dessa nät är möjligheten till interaktivitet, näten har ursprungligen konstruerats för utsändningsverksamhet i en riktning. Satsningar görs för närvarande i de TV-baserade näten för att möjliggöra sändningar i digital form. Den ökade sändningskapaciteten som detta medför, i kombination med möjligheter att använda parallella nät, öppnar dörren för interaktivitet.

Detta i sin tur är av stor betydelse för möjligheterna att använda näten för elektronisk handel.

En teknikutveckling pågår också på radiokommunikationsidan, som på sikt kan bli mycket betydelsefull för utvecklingen av elektronisk handel. Redan i dag har mobil datakommunikation fått bred användning, genom möjligheten att koppla upp sig med modem via GSM-näten. Denna har dock klara begränsningar; överföringskapaciteten är en bråkdel av den som är möjlig via det fasta telefonnätet. På olika håll i världen pågår emellertid ansträngningar för att etablera mobila system som klarar betydligt större överföringskapaciteter än vad som är möjliga i dag. De olika satsningarna går under den gemensamma benämningen UMTS.

Ett arbete pågår inom EU att fastställa gemensamma ramar för uppbyggnaden av UMTS i Europa. I maj 1998 enades EU:s ministerråd om slutsatser för frågor som rör tidsplaner, tillståndsgivning, frekvenser m.m. UMTS kommer att kunna tas i drift ett par år in på 2000-talet.

Den ovan beskrivna utvecklingen av nya nät och nya tillämpningar leder till att tidigare åtskilda tillämpningar som t.ex. telefoni och TV-sändningar, som lyder under olika regleringar, tenderar att flyta samman. I syfte att kartlägga effekterna på regleringen har regeringen tillsatt utredningen om samordning av lagstiftningarna inom TV, radio och televerksamhet (dir. 1997:95). Utredningen skall redovisa sitt uppdrag den 31 oktober 1998.

Regional tillgång till ny teknik

Utvecklingen av ny teknik och nya tillämpningar är i dag helt marknadsledd. Som sådant innebär detta att investeringar koncentreras till områden där stora trafikvolymerna finns i förhållande till de fysiska investeringar som behövs göras. Detta medför ofrånkomligen att det i första hand är företagssektorn som investeringarna inriktas på. Detta medför i sin tur satsningar inom tätbefolkade områden.

Tillgången till telefonitjänst – och därmed möjligheten till datakommunikation via låghastighetsmodem – på likvärdiga villkor i hela landet är i dag säkerställd genom telelagens regler. Telefonitjänsten är därmed att betrakta som en s.k. samhällsomfattande tjänst (jfr engelskans universal service). Telefontheten i Sverige är världens högsta; omkring 99 procent av Sveriges befolkning har tillgång till telefon.

En fråga som diskuteras är om de samhällsomfattande tjänsterna skall utvidgas till att omfatta även kommunikation med högre kapacitet än telefonitjänsten. I detta sammanhang har ISDN-anslutning diskuterats och krav har rests på att en enhetstaxa införs.

Frågor kring vilka tjänster som skall anses som samhällsomfattande diskuterades i samband med regeringens proposition 1996/97:61 Översyn av telelagen. I propositionen anfördes att en utvidgning av de samhällsomfattande tjänsterna av flera skäl inte borde ske för tillfället. En utvidgning skulle innebära att användare och hushåll betalar för tjänster som de inte efterfrågar, samtidigt som det innebär en subvention till användare som skulle kunna betala marknadspriser. Propositionen anger vidare att en utökning av samhällsomfattande tjänster som knyts till en särskild

teknik, t.ex. ISDN, innan man kunnat konstatera vare sig dess tekniska livslängd eller den efterfrågan som finns på tekniken, kan innebära risker för stora felinvesteringar.

Utvecklingen sedan riksdagen antog propositionen har inte givit anledning till en ändrad bedömning avseende definitionen av samhällsomfattande tjänster. Frågan om regional tillgång till avancerade telekommunikationer är emellertid en angelägen fråga. Regeringen har därför denna dag tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utreda tillgången till infrastruktur ur ett regionalpolitiskt perspektiv (dir.1998:61).

6.2 Säkerhet i infrastrukturen

Säkerheten i de grundläggande telekommunikationssystemen tillgodoses genom telanlagen. Telesystemens säkra funktion i kristider och i krig fastställs i lagen som ett telepolitiskt mål, och tillstånds- och anmälningspliktiga operatörer är skyldiga att uppfylla grundläggande krav på säkerhet i sina system. Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över operatörerna och deras nät och myndigheten upphandlar särskilda åtgärder för att höja säkerheten. Den viktigaste åtgärden är att bygga in centrala funktioner som växlar och databaser i berggrum.

Utvecklingen av nya kommunikationsnät och nya tillämpningar, parallellt med etableringen av allt fler aktörer på marknaden, innebär dock nya utmaningar för att säkerställa säkerheten i infrastrukturen. Det är i vissa fall osäkert i vilken utsträckning de nya näten och tillämpningarna omfattas av telagens tillämpningsområde. Ett exempel som behandlas nedan är administrationen och tilldelningen av Internetadresser. Ett annat exempel är administrationen av säkerhetsnycklar i samband med kryptering av kommunikation över öppna nät, något som förväntas öka kraftigt de närmaste åren.

Detta kapitel behandlar säkerhetsfrågor i den fysiska infrastrukturen. Säkerhetsfrågor rörande de ”mjuka” delarna, t.ex. kryptering, behandlades i kapitel 4.1.

Säkerheten på Internet

Genom Internets kraftiga tillväxt och dess allt större betydelse för hela samhällets funktionssätt har en oro för hela systemets säkerhet uppstått. I syfte att bl.a. belysa säkerhetsfrågor gav regeringen Statskontoret i oktober 1996 i uppdrag att kartlägga och ge rekommendationer rörande den svenska delen av Internet. Uppdraget redovisades i oktober 1997 (Statskontoret 1997:18).

En viktig fråga som diskuterades i Statskontorets rapport var utbyggnaden av antalet nationella knutpunkter för samtrafik mellan olika Internetoperatörer. Under lång tid fanns endast en knutpunkt i Sverige och den var belägen i Stockholm. Detta innebar en betydande säkerhetsrisk då ingen samtrafik mellan operatörer skulle kunna ske i Sverige om knutpunkten inte fungerade. Under år 1997 ombildades denna knutpunkt från en samlokaliserad lösning till en distribuerad lösning med utrustning

placerad på två platser i Stockholm. Ytterligare en knutpunkt är under etablering i Göteborg. Statskontoret föreslog i sin rapport att nationella knutpunkter successivt bör etableras även i Malmö/Lund-regionen och i Sundsvall. Etableringen av dessa har emellertid försenats.

För att höja säkerheten i den svenska delen av Internet angav Statskontoret bl.a.,

- att antalet nätdatabaser för DNS (Domain Name System) gällande för toppdomänen .se ökas och att dessa placeras vid de nationella knutpunkterna,
- att nationella knutpunkter och nätdatabaser m.m. placeras skyddade mot fysiska attacker i bergrum.

Vidare ansåg Statskontoret att kritiska knutpunkter i systemet bör ha tillgång till reservkraft under en längre tid samt att en dokumenterad och verifierad kontinuitetsplan bör vara ett grundläggande krav för samtliga Internetoperatörer.

Domännamn på Internet

I takt med att användningen av Internet stadigt ökar och nya grupper av användare tillkommer ställs nya krav på administrationen av nätet både nationellt och globalt. På det internationella planet har den amerikanska regeringen i januari 1998 lagt fram ett förslag till hur administrationen av Internet skall kunna förbättras. Bakgrunden är att det från många håll framförts klagomål på dagens hantering av domännamn (dvs. den del av en Internetadress som står efter ”www.”, t.ex. www.regeringen.se) och på den bristande konkurrensen när det gäller registrering av domännamn. Vidare är dagens processer för att lösa konflikter mellan varumärkesinnehavare dyra och omständliga.

Förslaget har mötts av viss kritik bl.a. för att det inte beaktar andra förslag, framförallt de förslag som lagts fram genom det internationella samarbetsorganet Internet Society (ISOC). Vidare har kritik framförts mot förslaget att ombilda Internet Assigned Number Authority (IANA) till en ideell förening under kalifornisk delstatslagstiftning. IANA är det organ som har det yttersta ansvaret för domännamnen. Från EU har kritiken resulterat i ett yttrande som tillställts Förenta staternas regering. I yttrandet påpekas bl.a. att förslaget inte tillräckligt tar hänsyn till nätets globala karaktär.

Den amerikanska regeringen har i juni 1998 lagt fram en vitbok i frågan. Texten har nu reviderats i förhållande till det tidigare förslaget och hänsyn har delvis tagits till bl.a. EU:s synpunkter. Arbetet fortskrider inom EU och Sverige deltar aktivt i detta.

I Statskontorets kartläggning av den svenska delen av Internet gjordes bedömningen att den organisation som skapats för att hantera .se-domänen hade goda förutsättningar att fungera. Den svenska grenen av ISOC, ISOC-SE, har byggt upp en organisation för att administrera Internet i

Sverige. Organisationen leds av en stiftelse, den s.k. Internet Infrastruktur-stiftelsen (II-stiftelsen). Skr. 1997/98:190

Regeringen avser att tillsätta en särskild utredare som skall se över hanteringen av domännamn i Sverige.

Sammanhållen strategi för IT-säkerhet

Den svenska delen av Internet, som Statskontoret belyst i sin rapport, är endast en bland flera beståndsdelar i samhällets informationsförsörjning som måste fungera säkert. Ju större spridning elektronisk handel och andra tillämpningar får över de elektroniska kommunikationsnäten, desto mer ökar sårbarheten för diverse hot och störningar mot informations-samhället i vid bemärkelse. Exempel på störningar är avbrott i elförsörjningen, störningar i betalningsväsendet, datavirus samt brister i programvaror.

Det är viktigt att statens ansvar för säkerheten i informationsförsörjningen preciseras och inordnas i det nationella handlingsprogrammet för informationsteknik. Regeringen gav därför i september 1997 Statskontoret i uppdrag att utarbeta en sammanhållen strategi för IT-säkerhet avseende samhällets informationsförsörjning.

Uppdraget redovisades i juni 1998. Statskontoret anger att utgångspunkten för regeringens strategi bör vara att varje företag, organisation och myndighet ansvarar för att den egna informationsbehandlingen sker med betryggande säkerhet. Riksdag och regering bör emellertid ha det övergripande strategiska ansvaret för samhällets informationsförsörjning och informationssäkerheten främst när det gäller samhällsviktiga funktioner.

Statskontoret föreslår vidare bl.a. att ett rådgivande organ skapas, som skall vara knutet till regeringen och i vilket representanter för alla delar av samhället skall ingå. Myndigheten föreslår även att en myndighet bör utses som ansvarar för samordning av arbetet med informationssäkerhet.

Rapporten remissbehandlas för närvarande.

År 2000-problemet

Ett särskilt problem av stor betydelse för säkerheten i infrastrukturen gäller datorsystemens förmåga att klara övergången till år 2000. Arbetet med att lösa problemet pågår inom såväl offentlig som privat sektor. Regeringens IT-kommission har fungerat som en sammanhållande länk mellan sektorerna. Statskontoret har kartlagt förhållandena i statliga myndigheter och lämnat rapporten "Myndigheterna och informationssystemen – övergången till år 2000". På samma sätt har Industriförbundet gjort en kartläggning bland sina medlemmar som redovisas i rapporten "IT och övergången till år 2000 i industrin".

Av rapporterna framgår bl.a. att problemet ställer stora krav på en väl fungerande samordning om privat och offentlig sektor skall klara omställningen.

I syfte att behandla frågor som rör omställningen har regeringen i januari 1998 tillsatt en särskild delegation (dir. 1998:10). Delegationen består

av företrädare för viktiga samhällsintressen och skall vara ett samverkansorgan mellan privat och offentlig sektor. Delegationen skall följa och värdera arbetet med anpassningen inför år 2000. Särskild uppmärksamhet skall ägnas väsentliga samhällsfunktioner, däribland telekommunikationer. Delegationens uppdrag löper fram till den 31 mars 2000.

Skr. 1997/98:190

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 juli 1998

Närvarande: statsrådet Uusmann, ordförande, och statsråden Ulvskog,
Johansson, Åhnberg, Engqvist

Föredragande: statsrådet Uusman

Regeringen beslutar skrivelsen 1997/98:190 Elektronisk handel