

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, SOU 2023:61

Fi2023/02704

Sammanfattning

Konkurrensverket välkomnar inrättandet av en statlig e-legitimation.

Konkurrensverket är positivt till att syftet med den statliga e-legitimationen inte är att vara en konkurrent utan i stället ett komplement till kommersiella alternativ.

De många olika rollerna hos Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kan försvåra konkurrensneutralitet vilket är en risk som behöver förebyggas.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att så snart som möjligt integrera den statliga e-legitimationen med en fysisk id-handling för att öka spridningen hos medborgarna och överväga om e-legitimationen bör ingå i en samordnad kostnad för den fysiska id-handlingen.

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att frågan om huruvida krav bör ställas på att acceptera vissa e-legitimationer även inom hela eller delar av den privata sektorn behöver utredas.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

Inledande kommentarer

Av direktivet följer att utredningens uppdrag har varit att föreslå en statlig e-legitimation på högsta tillsitsnivå och se över behovet av anpassningar som följer



av den reviderade eIDAS-förordningen¹, där revisionen av eIDAS-förordningen ställer krav på medlemsstaterna att anmäla en e-legitimation på högsta tillsnivå enligt ett särskilt anmälningsförfarande. Enligt direktivet ska införandet av en statlig e-legitimation även syfta till att stärka samhällets säkerhet och robusthet, motverka bedrägerier som begås med hjälp av e-legitimationer samt underlätta för så många som möjligt att kunna få tillgång till en e-legitimation.

Utredaren har vidare haft i uppdrag att bland annat analysera om det bör ställas krav på förlitande parter som tillhandahåller digitala tjänster inom offentlig sektor att acceptera alla e-legitimationsalternativ på marknaden förutsatt att de lever upp till den tillsnivå som tjänsterna kräver.

Konkurrensverket välkomnar inrättandet av en statlig e-legitimation utifrån de utgångspunkter som ligger till grund för utredningen. Konkurrensverket kan i sammanhanget konstatera att utredningens uppdrag inte primärt syftat till att förbättra konkurrensen inom betaltjänstområdet, vilket Konkurrensverket tidigare påtalat som ett viktigt skäl för att inrätta en statlig e-legitimation.² Flera av de åtgärder som Konkurrensverket ser som viktiga har också delvis legat utom utredningens uppdrag.

Utredningens förslag

7.2.2 Den statliga e-legitimationen ska tillhandahållas på ett kontaktlöst kort
Konkurrensverket noterar att utredningens kontakter med experter, den privata sektorn och myndigheter har tydliggjort att den statliga e-legitimationen behöver tillhandahållas på en statligt utgiven fysisk id-handling, till exempel det nationella identitetskortet, och inte på ett blankt kort, för att bli en framgång och nå större volymer. Konkurrensverket delar bedömningen att tillhandahållande på en fysisk id-handling är centralt för att statlig e-legitimation ska kunna nå betydande volymer hos konsumenter.

Konkurrensverket tillstyrker att den statliga e-legitimationen så snart som möjligt bör integreras i en fysisk identitetshandling utfärdad av staten.

7.4.3 En e-legitimation för hela samhället

Konkurrensverket tillstyrker utredningens bedömning att den statliga e-legitimationen ska kunna användas både i offentlig och privat sektor. Konkurrensverket har efterfrågat bättre förutsättningar för inträde och utmanande av BankID, där den statliga e-legitimationen genom id-växling kan bli en viktig förutsättning.³ För

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

² Konkurrensverket, *Betaltjänstmarknaden i Sverige*, Rapport 2017:7 och Konkurrensverkets remissyttrande över Staten och betalningarna (SOU 2023:16), Fi2023/01259 (*Betalningsutredningen*).

³ Konkurrensverkets remissyttrande över Staten och betalningarna (SOU 2023:16), Fi2023/01259.

att kunna attrahera konsumenter att använda tjänster som bygger på id-växling mot statlig e-legitimation krävs att legitimationsutfärdaren inte begränsas kring vilket användningsområde eller vilka aktörer man kan verka gentemot. Möjlighet att nå en bred användarbas är också centralt för att attrahera potentiella nya aktörer på marknaden för utställande av identitetsintyg.

7.9 Finansiering av den statliga e-legitimationen

I betänkandet föreslås att den som ansöker om en statlig e-legitimation ska betala en avgift. Avgiften bör, enligt betänkandet, som utgångspunkt motsvara den som erläggs vid ansökan om pass eller nationellt identitetskort och uppgå till 400 kronor. Användningen av statlig e-legitimation ska ske på samma kommersiella villkor inom offentlig förvaltning som kommersiella e-legitimationer enligt gällande valfrihetssystem eller kommande auktorisationssystem. I betänkandet görs vidare bedömningen att för det fall den statliga e-legitimationen i ett senare skede kommer tillhandahållas på en fysisk identitetshandling bör en samordnad kostnad övervägas.

I betänkandet uttalas att en hög ansökningsavgift skulle minska intresset för – och användningen av – den statliga e-legitimationen. Även Konkurrensverket påtalade i sitt remissvar till Betalningsutredningen att e-legitimationer som kostar pengar för enskilda får svårt att utmana så länge BankID är kostnadsfritt.⁴ Konkurrensverket bedömer att den nu föreslagna kostnaden för det kontaktlösa aktiva kortet är tillräckligt hög för att begränsa ansökningskretsen till konsumenter som inte kan eller vill använda BankID eller Freja eID. Konsekvensen blir att förutsättningarna för potentiella nya aktörer på marknaden för utställande av identitetsintyg försämras eftersom omfattningen av id-växling mot den statliga e-legitimationen undermineras om en mycket stor del av konsumentkollektivet kommer att sakna statlig e-legitimation även efter införandet. Konkurrensverket ser av detta skäl att det är centralt att den statliga e-legitimationen kan integreras i en fysisk identitetshandling, se kapitel 7.2.2.

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att en samordnad avgift bör tas ut i det skede den statliga e-legitimationen integreras i en fysisk identitetshandling. Är den statliga e-legitimationen ett tillval som erbjuds mot en separat kostnad finns betydande risk att konsumenter avstår från att välja till denna tjänst, vilket påverkar förutsättningarna för att använda statlig e-legitimation för id-växling negativt.

7.10.1 Den statliga e-legitimationen ska vara ett komplement till privata alternativ

Av betänkandet framgår att syftet med den statliga e-legitimationen inte är att den ska vara en konkurrent utan i stället ett komplement till de kommersiella alternativ som finns på marknaden. I betänkandet görs även bedömningen att de

⁴ Konkurrensverkets remissyttrande över Staten och betalningarna (SOU 2023:16), Fi2023/01259.



förslag som lämnas i avsnitt 7.13, rörande krav att godta identifiering med vissa e-legitimationer, kommer att skapa bättre förutsättningar för konkurrens mellan olika e-legitimationer vid användning av den offentliga sektorns tjänster. Eventuella överväganden avseende bristande konkurrens inom den privata sektorn anges ligga utanför uppdragets ramar.

Konkurrensverket är positivt till bedömningen i betänkandet att syftet med den statliga e-legitimationen är att komplement till de kommersiella alternativ som finns på marknaden. Konkurrensverket delar även uppfattningen att ett införande av en statlig e-legitimation kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för en ökad konkurrens på e-legitimationsområdet och att id-växling mot den statliga e-legitimationen kan minska tröskeln för nya aktörer att ta sig in på marknaden för förlitandetjänster mot såväl den offentliga som den privata sektorn.

Konkurrensverket anser att goda förutsättningar för konkurrens mellan kommersiella lösningar skapas genom att den statliga e-legitimationen utgör ett komplement till kommersiella aktörer i så stor utsträckning som möjligt. Enligt Konkurrensverkets är det emellertid inte tydligt hur den statliga utfärdaren och den statliga e-legitimationen kommer att förhålla sig till förlitande parter inom den privata sektorn, vilka inte ingår i den krets som enligt betänkandets förslag ska ansluta sig till aktuellt auktorisationssystem.

Konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet tar sikte på att undvika negativa effekter på konkurrensen som kan uppstå när staten erbjuder tjänster i konkurrens med privata aktörer. Regelverket möjliggör förbud av konkurrensbegränsande beteenden i en statlig säljverksamhet under vissa förutsättningar. Konkurrensverket anser med anledning av detta att det behövs förtydliganden av den statliga aktörens ramar, t.ex. hur den kan agera om en aktör inom den privata sektorn ber om tillgång till den statliga förlitandetjänsten.

För att uppnå bättre förutsättningar för konkurrens på marknaden är det enligt Konkurrensverket dessutom av vikt att id-växling respektive anslutning till det föreslagna auktorisationssystemet sker på ett så lättillgängligt, kostnadseffektivt och transparent sätt som möjligt, så att privata leverantörers tillgång inte försvåras av den statliga aktören.

7.10.2 Konkurrensrättsliga överväganden

Konkurrensverket instämmer i betänkandets bedömning att tillhandahållande av en statlig e-legitimation kommer att utgöra en ekonomisk verksamhet som omfattas av konkurrenslagen. Verksamheten kommer även att utgöra en sådan säljverksamhet som omfattas av bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket ser det som positivt att utredningen framhåller att det är relevant att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma ett så konkurrensneutralt agerande som möjligt.



7.10.3 Den statliga e-legitimationen ska verka på lika villkor som de privata alternativ som finns på marknaden

Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att den statliga e-legitimationen som utgångspunkt bör verka under liknande villkor som de som gäller för de privata aktörerna på marknaden. Detta för att uppnå ett så stort mått av konkurrensneutralitet som möjligt. Att den statliga e-legitimationen anmäls till auktorisationssystem dit även privata aktörer kan ansluta sig kan minska risken för konkurrensbegränsningar på så sätt som utredningen beskriver. Konkurrensverket vill, även om det i sig ligger utanför ramen för den aktuella utredningen, i sammanhanget framhålla att kraven för att få ingå i ett framtida auktoriseringsystem bör utformas och prövas på ett konkurrensneutralt och transparent sätt för att undvika konkurrensbegränsningar. Det kan finnas en risk för misstro från privata leverantörer att den statliga e-legitimationen kommer att gynnas genom t.ex. villkor för att få ingå i auktorisationssystemen som anpassas utifrån den statliga e-legitimationen, olika behandling avseende handläggningstider eller anpassning av krav som ställs på en ansökan.

Av betänkandet följer att det kan finnas anledning för den utfärdande myndigheten att skapa rutiner för att följa upp utvecklingen i takt med att den statliga e-legitimationen blir mer etablerad. Konkurrensverket anser, mot bakgrund av den otydlighet som råder kring hur den statliga utfärdaren av e-legitimation kan och får agera, att det är viktigt att upprätta sådana rutiner för att följa upp den statliga säljverksamheten. Uppföljningsrutiner kan bidra till att säkerhetsställa att den statliga e-legitimationen fortsätter att i första hand vara ett komplement till privata lösningar på marknaden. Sådana rutiner bör omfatta en plan för hur den utfärdande myndigheten ska agera så konkurrensneutralt som möjligt.

7.10.4 Åtgärder för att säkerhetsställa konkurrensneutralitet

Konkurrensverket delar bedömningen i betänkandet att den utfärdande myndigheten ska vidta åtgärder för att separera verksamheten med att tillhandahålla en statlig e-legitimation från annan verksamhet. En sammanhållen verksamhet riskerar enligt Konkurrensverket kunna leda till otillbörligt gynnande av den egna produkten eller korssubventionering som annars kan vara konkurrensbegränsande. Från privat håll riskerar även misstanke om sådant gynnande eller intressekonflikter påverka incitamenten att konkurrera, varför transparens från den utfärdande myndigheten i detta sammanhang är viktigt, särskilt som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) även föreslås ha roller i kommande auktorisationssystem och vid id-växling. För att ytterligare motverka riskerna bör den utfärdande myndigheten särredovisa de olika verksamhetsdelarna.

I betänkandet görs även bedömningen att det krävs mer än bara organisatoriska åtgärder för att säkerhetsställa långsiktig konkurrensneutralitet när riskerna för sammanblandning av roller är så betydande. Konkurrensverket delar betänkandets uppfattning att det krävs mer än organisatoriska åtgärder för att säkerhetsställa långsiktig konkurrensneutralitet. Av betänkandet framgår emellertid inte



vilka ytterligare åtgärder som avses. Med hänsyn till att det är oklart vilka roller som den statliga utfärdandemyndigheten av e-legitimation kommer att ha inom det kommande auktorisationssystemet, vid id-växling respektive vid tillsyn på området är det svårt att på befintligt underlag bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara tillräckliga.

7.13.3 Behövs det författningsreglerade krav?

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att det behövs författningsreglering som uppställer krav om att den statliga e-legitimationen ska godtas för identifiering i digitala tjänster. För det fall godtagande av en statlig e-legitimation bygger på frivillighet hos myndigheterna föreligger en risk för att vissa inte väljer att godta densamma. Ur ett konkurrensperspektiv är en förutsättning för att en statlig e-legitimation ska kunna medverka till en ökad konkurrens på marknaden för e-legitimationer, t.ex. genom id-växling, att den går att använda i samhället och att människor därigenom vill införskaffa den. Konkurrensverket delar därför betänkandets bedömning att det behövs författningsreglering för att möjliggöra användning av den statliga e-legitimationen.

7.13.4 Vilka digitala tjänster, e-legitimationer och aktörer bör kravet omfatta?

Konkurrensverket tillstyrker betänkandets förslag om krav för offentliga aktörer att erkänna medel för autentisering som tillhandahålls av leverantörer som är godkända i enlighet med lagen om auktoriseringssystem, när e-legitimation krävs för att få tillgång till en nättjänst som helt eller delvis riktar sig till privatpersoner. Att lagkravet omfattar alla leverantörer som är godkända inom det föreslagna auktorisationssystemet och inte enbart en statlig e-legitimation minskar enligt Konkurrensverket risken för snedvridna konkurrensförhållanden.

Konkurrensverket har, utifrån utredningens huvudsakliga syften och uppdragets ramar, inte några synpunkter på den av utredningen föreslagna kretsen som ska omfattas av det författningsreglerade kravet. I ett vidare perspektiv kan emellertid konstateras att det är den privata sektorn som står för merparten av användningen av e-legitimationer, där offentliga aktörer endast utgör åtta procent av antalet anslutna organisationer till BankID och majoriteten utgörs av organisationer inom bank och finans samt mobila betalningar.⁵ Betänkandets förslag innebär att statlig e-legitimation saknar garanterad tillgång till en mycket betydande andel av aktörerna som i dag accepterar BankID. Denna omständighet bidrar enligt Konkurrensverket till att såväl konsumenter som aktörer med intresse av att ID-växla mot den statliga e-legitimationen kommer se en lägre nytta och lägre intresse i att anskaffa och använda statlig e-legitimation. Detta påverkar i sin tur även aktörer som accepterar befintliga e-legitimationer att självständigt besluta sig för att också acceptera statlig e-legitimation negativt.

⁵ <https://www.bankid.com/om-oss/statistik>.



Den grundidentifieringsfunktion som en statlig e-legitimation ger kan, som utredningen beskriver, minska inträdesbarriärerna till marknaden för förlitandetjänster och därtill anknutna tjänster genom att erbjuda id-växling för privata alternativ. Som Konkurrensverket tidigare har framhållit kan det, utifrån BankID:s fördel av att redan vara etablerat på marknaden, emellertid vara svårt för alternativa lösningar att etablera sig om det inte finns någon skyldighet även inom den privata sektorn att också hantera alternativ till BankID. Konkurrensverket anser att det därför är angeläget att frågan om huruvida krav bör ställas på att acceptera vissa e-legitimationer även inom hela eller delar av den privata sektorn bör utredas vidare.

7.10.5 Regler om statsstöd

Utredningen bedömer att verksamheten med att tillhandahålla en statlig e-legitimation inte aktualiserar reglerna om statsstöd. Verksamheten att tillhandahålla en statlig e-legitimation bedöms i sig kunna omfattas av företagsbegreppet. Enligt vad som anges i betänkandet är det emellertid inte en fråga om en verksamhet som kan påverka konkurrensen och handeln mellan EU:s medlemsstater.

Konkurrensverket noterar bland annat att eIDAS innebär att den statliga e-legitimationen ska kunna användas i andra medlemsländer, att id-växling mot den statliga e-legitimationen kan komma att användas av utländska e-legitimationer samt att medborgare i EU kan inneha e-legitimationer från flera olika länder. Konkurrensverket anser mot den bakgrunden att utredningens bedömning att den statliga e-legitimationen inte är en verksamhet som kan påverka konkurrensen och handeln mellan EU:s medlemsstater rörande statsstöd bör övervägas ytterligare.

7.13.5 Hur ska regleringen utformas och var ska den placeras?

Konkurrensverket har inte några synpunkter på det föreslagna kravets utformning eller placering i lagen om elektronisk identifiering. Ur ett konkurrensperspektiv är, som utredningen anger, den föreslagna utformningen med ett auktorisationssystem där både den statliga e-legitimationen och privata leverantörer ingår att föredra eftersom det då är upp till konsumenten att välja vilken e-legitimation som ska användas och alla leverantörer erhåller samma ersättning vid användning.

Konkurrensverket har inte några synpunkter på att DIGG ska få rätt att meddela föreskrifter om vilka tjänster som kravet avser och om hur skyldigheten ska fullgöras. Med hänsyn till att DIGG även kommer att vara utfärdare av den statliga e-legitimationen och erbjuda förlitandetjänst mot den offentligt finansierade sektorn inom kommande auktorisationssystem är det dock angeläget att framhålla vikten av att de angivna föreskrifterna utformas och tillämpas på ett konkurrensneutralt och transparent sätt.



Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit ekonområdet Martin Sutinen.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten