

## **Ekonomiutskottet**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster**

**Till kommunikationsutskottet**

### **INLEDNING**

#### ***Remiss***

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (RP 264/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

#### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- regeringsråd Jenni Rantio, kommunikationsministeriet
- direktör Timo Salovaara, Befolkningsregistercentralen
- jurist Marko Priiki, Kommunikationsverket
- generaldirektör Kirsi Leivo, Konkurrens- och konsumentverket
- Business Manager Perttu Hörkkö, Elisa Abp
- direktör Matti Villikka, Nets Denmark A/S, Filial i Finland
- Head of Digital Business Joonatan Henriksson, Nixu Oyj
- vice verkställande direktör Petri Nikkilä, Nordea Bank Abp
- intressechef Satu Wennberg, OP Gruppen
- Senior Manager Ari Hakala, Telia Finland Oyj
- expert Peter Jansson, Finanssiala ry
- verksamhetsledare Juha Remes, Finnish Information Security Cluster - FISC ry
- jurist Timo Niemi, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- jurist Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Danske Bank A/S, Finland filial
- DNA Ab.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Bakgrund och mål*

Propositionens syfte är att få marknaden för elektronisk identifikation att fungera bättre. I bakgrunden ligger en långvarig diskussion om att förbättra funktionen hos förtroendenätverket. Nätverkets interna avtalsförhandlingar och identifieringsförmedlingen har kommit igång långsamt, prisnivån på identifieringstjänster är hög och utbudet koncentrerat.

Identifieringstjänsterna fungerar inom förtroendenätet för leverantörer av tjänster, som det föreskrivs om i lag. Starka identifieringsverktyg som används i dag är bankernas nätbankskoder, te-leoperatörernas mobilcertifikat och Befolkningsregistercentralens medborgarcertifikat. Av dessa används nätbankskoder uppenbart mest allmänt. Marknadens struktur är koncentrerad: trots försök att öppna marknaden också genom tidigare lagändringar kan bankerna anses dominera marknaden för elektronisk identifiering.

Elektronisk identifiering är ett viktigt funktionsvillkor för den digitala ekonomin. Samtidigt kan den ses som ett slags basservice i informationssamhället, som det finns en växande efterfrågan på inom e-tjänster exempelvis i fråga om hälso- och sjukvård. I den aktuella propositionen handlar det om dels att möjliggöra konkurrens och företagsverksamhet på marknaden för elektronisk identifiering, dels att mer allmänt främja digital affärsverksamhet som utnyttjar identifieringstjänster. Samtidigt handlar det i sista hand om konsumentens bästa: konsumenterna behöver säkra e-tjänster och elektronisk kontroll över sin identitet.

### *De viktigaste förslagen*

I propositionen föreslås ändringar i maximipriset för förmedlingen av identifieringsuppgiften och för kedjor av inledande identifiering, och att tjänsteleverantörernas skyldighet att ingå avtal ska förtydligas. Men förslaget ska ändå inte ändra på lagstiftningens grundläggande avgörande om att förtroendenätets verksamhet också i fortsättningen ska vara baserad på bilaterala avtal och ett maximipris som det går att avvika neråt från.

De nu aktuella förslagen till skyldighet att ingå avtal och maximipriser innebär ingrepp i marknadens funktion. I ekonomiutskottets ansvarsområde ingår inte att granska ärendet med avseende på bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i grundlagen. Ekonomiutskottet granskar ärendet framför allt med avseende på marknadens funktion och ärendets konsekvenser för konkurrensen och konsumenterna.

Utgångspunkten för den gällande lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster har varit att utveckla och öppna marknaden för elektronisk identifiering. Regleringen av förtroendenätet har varit i kraft sedan våren 2017, men nätets verksamhet har inte utvecklats målenligt. Utöver den höga prisnivån för förmedling av identifieringstransaktioner och den koncentrerade marknadsstrukturen har särskilt det höga priset för kedjor av inledande identifiering bedömts utgöra ett centralt hinder för att tillhandahållare av nya identifieringsverktyg ska få tillträde till marknaden.

## Utlåtande EkUU 63/2018 rd

Ekonomiutskottet anser att trots att branschens aktörer och de övervakande myndigheterna samarbetar och vidtar åtgärder kan nuläget inte anses tillräckligt med avseende på målen för förtroendenätet. Visserligen förhindrar den nu föreslagna regleringen inte heller i fortsättningen att ärendet granskas också med avseende på konkurrenslagen. Men konkurrenslagens metoder jämte processer tillför inte nödvändigtvis tillräckligt snabba lösningar på den rådande situationen med avseende på att den digitala ekonomins snabba utveckling.

Den nuvarande regleringen av förtroendenätet utgår från bilaterala avtal. Propositionen skulle innebära att den avtalsbaserade modellen ändras genom att förtydliga skyldigheten att ingå avtal så att tjänsteleverantören kan ansluta sig till förtroendenätet utan långvariga förhandlingar. Tills vidare har partihandelsavtal för förtroendenätet ingåtts i mycket långsam takt, och ingåendet av avtal har varit förbundet med fördröjningar och förseningar som avviker från den normala avtalsprocessen. Den tidsfrist i fråga om skyldigheten att ingå avtal som nu föreslås och kraven på att avtalsvillkoren ska vara skäliga, icke-diskriminerande och lagenliga är ändamålsenliga medel för att främja nätets funktion. Ekonomiutskottet anser det befogat att skyldigheten att ingå avtal för de tjänsteleverantörer som ingår i förtroendenätet föreslås bli förtydligat.

En reglering av maximipriser som den föreslagna är inte ett oproblematiskt sätt att sänka prisnivån och främja marknadens funktion. Risken med maximipriser är att regleringen egentligen leder till att prisnivån etableras på nivå med de fastslagna maximipriserna. På grund av särdragen med den aktuella branschen kan det ändå anses nödvändigt för att öppna marknaden att i sista hand också reglera förtroendenätets verksamhet genom prisreglering.

Maximipriset för förmedling i förtroendenätet föreslås bli sänkt från 10 till 3 cent per identifieringstransaktion. Ekonomiutskottet noterar att prisregleringen gäller identifieringstransaktioner mellan parter i förtroendenätet. Däremot gäller den inte avgifter som tas ut hos slutkonsumenter. Prisregleringens grundtanke är att sänka det pris som tas ut inom förtroendenätet, som kan jämföras med prissättning i partihandelsledet eller interndebitering. Ekonomiutskottet anser det väsentligt inte bara att det uppstår konkurrens mellan aktörerna i förtroendenätet utan också att de föreslagna ändringarna får indirekta följder utanför nätet. De lägre priserna bör återspeglas också på de priser som betalas för identifieringen av de parter som litar på elektronisk identifiering, det vill säga de aktörer som erbjuder e-tjänster på nätet och i sista hand också på konsumentpriserna för de produkter och tjänster som ingår i dessa e-tjänster. Därför ser ekonomiutskottet det som angeläget att det hela inte bara ses som en intern fråga för förtroendenätet utan också som projektioner av förtroendenätets funktion till den digitala ekonomin och konsumenterna. Ekonomiutskottet anser att förslaget om maximipris i det rådande marknadsläget i grunden är befogat.

En motsvarande lösning gällande nivån på maximipriset ska också gälla priserna för så kallade kedjor av inledande identifiering. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det framställts motstridiga bedömningar särskilt om kostnaderna för inledande identifiering och därmed om huruvida det föreslagna pristaket är acceptabelt. Förslaget utgår från att kedjor av inledande identifiering, det vill säga att det med hjälp av ett elektroniskt identifieringsverktyg elektroniskt ansöks om ett nytt identifieringsverktyg, måste bedömas tekniskt som en likartad transaktion som annan förmedling av identifieringstransaktioner.

## Utlåtande EkUU 63/2018 rd

En del av aktörerna i branschen anser att regleringen bör beakta de totala kostnader som aktörerna förorsakas av inledande identifiering. Uppskattningarna av kostnaderna för inledande identifiering varierar mellan några cent och över 60 euro. Bakgrunden till skyldigheterna och kostnaderna i samband med inledande identifiering är i hög grad skyldigheten hos den som erbjuder finansiella tjänster att identifiera och känna sin kund, vilket baserar sig på lagstiftningen för finansbranschen. Men ekonomiutskottet ser det ändå som en central utgångspunkt att det inte kan anses befogat att sådana här fasta och andra kostnader som hör ihop med att bedriva verksamhet och som delvis följer av lagstadgade skyldigheter skulle täckas med priset på inledande identifiering.

Ekonomiutskottet anser att den aktuella baslösningen i det rådande marknadsläget är en ändamålsenlig modell för att utveckla funktionen i fråga om marknaden för elektronisk identifiering. Samtidigt noterar utskottet att bedömningen av propositionens konsekvenser inte ger en särskilt entydig bild av de kostnader som följer av nuläget, eller å andra sidan av propositionens konsekvenser. Att fastställa rätt prisnivå är svårt, och åsikterna hos marknadsparterna går starkt isär. Det är i synnerhet befogat att begränsa sänkningen av priset för kedjor av inledande identifiering till två år, eftersom det för närvarande finns behov av att öppna marknaden för att skapa nya tjänster, men det är svårt att förutse den kommande utvecklingen.

### *Sammanfattande iakttagelser*

En välfungerande marknad för elektronisk identifiering är centralt med tanke på såväl utvecklingen av den digitala ekonomin som kundperspektivet. Även om det finns orsak att förhålla sig restriktivt särskilt till prisreglering som medel för att främja marknadens funktion kan det motiveras som en exceptionell sista utväg för att öppna konkurrensen i den aktuella situationen där problemen är marknadens koncentrerade struktur, en hög prisnivå och avsaknad av en fungerande konkurrens.

Den föreslagna regleringen kan anses motiverad med tanke på att det skulle fås ut innovationer på marknaden för identifieringstjänster och den digitala affärsverksamhet som kräver identifiering skulle få bättre utvecklingsmöjligheter. När den höga prisnivån för närvarande inte motiverar till att använda stark elektronisk autentisering utan snarare mindre säkra utvägar, kan nya aktörer på marknaden främja e-tjänsternas tillförlitlighet och säkerhet, en aspekt som är viktig också ur konsumentens synvinkel. I fortsättningen bör man dock fortsättningsvis eftersträva en övergripande utveckling av stark autentisering på grundval av internationell jämförelse och med gemensamma identifieringslösningar också på nordisk nivå.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

*att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

## Utlåtande EkUU 63/2018 rd

Helsingfors 18.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå  
vice ordförande Harri Jaskari saml  
medlem Touko Aalto gröna  
medlem Harry Harkimo liik  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Laura Huhtasaari saf  
medlem Lauri Ihalainen sd  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Arto Pirttilahti cent  
medlem Hanna Sarkkinen vänst  
medlem Ville Skinnari sd  
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.