



Förordning om konkurrensdrivna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn

Näringsdepartementet

2021-01-19

Dokumentbeteckning

COM (2020) 842

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om konkurrensdrivna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (Rättsakten om digitala marknader).

Sammanfattning

Utgångspunkten för kommissionens förslag till en förordning om konkurrensdrivna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn är att digitala tjänster har inneburit viktiga fördelar för konsumenter och företag och bidragit till den inre marknaden genom att skapa nya affärsmöjligheter och underlätta gränsöverskridande handel. Tjänsterna ökar enligt kommissionen konsumenternas valmöjligheter, förbättrar effektiviteten och konkurrenskraften inom industrin och kan öka det civila deltagandet i samhället. Den digitala ekonomin stod år 2019 för mellan 4,5 och 15 procent av global BNP med en växande trend. Över 10 000 digitala plattformar är verksamma i Europas digitala ekonomi, varav de flesta drivs av små och medelstora företag. Den största andelen av det totala värde som genereras härrör dock från ett litet antal stora digitala plattformar. Några av dessa fungerar enligt kommissionen i allt högre grad som grindvakter mellan företagsanvändare och slutanvändare och har en befäst och varaktig position, ofta till följd av förekomsten av nätverkseffekter och skapandet av ekosystem kring så kallade centrala plattformstjänster (*core platform services*). Detta har inneburit svag marknadsdynamik på plattformsmarknader, orättvisa förfaranden gentemot företagsanvändare och fragmenterad nationell reglering. Den svaga marknadsdynamiken har enligt kommissionen lett till ineffektiva marknadsutfall i form av högre priser, lägre

Förslaget syftar till en väl fungerande inre marknad för digitala tjänster genom att säkerställa att de marknader, på vilka digitala plattformar som fungerar som grindvakter (*gatekeepers*) är verksamma, är konkurrensdrivna och rättvisa. Förordningen avser harmoniserade regler och ska tillämpas på centrala plattformstjänster som tillhandahålls eller erbjuds av grindvakter till företagsanvändare som är etablerade inom EU eller slutanvändare som är etablerade eller vistas inom EU, oavsett grindvaktens etablerings- eller lokaliseringsort. Förslaget bör enligt kommissionen främja innovation, hög kvalitet på digitala produkter och tjänster, rättvisa och konkurrenskraftiga priser samt fritt val för användare inom den digitala sektorn. Förslaget syftar också till att bidra till en hållbar tillväxt av plattformstjänster och plattformsekonomin i bredare bemärkelse. Regleringen syftar till att vara teknikneutral.

Regeringen stödjer kommissionens initiativ att föreslå gemensamma regler på EU-nivå för att undvika fragmentering av lagstiftningen och säkerställa en effektiv konkurrens på marknader inom den digitala sektorn. Regeringen är generellt positiv till regler på EU-nivå som motverkar fragmentering av regelverk på den inre marknaden och åtgärder som skapar förutsättningar för marknader att präglas av effektiv konkurrens med högre kvalitet, lägre priser, ökad innovation, tillväxt och konkurrenskraft som följd. Digitala marknader har en central roll för ökad handel, innovation och för omställningen till en hållbar industri. Marknader digitaliseras i allt högre utsträckning och plattformarna har en central roll för marknadernas funktionssätt. Att plattformsmarknader fungerar väl har därför även stor betydelse för viktiga samhällsfunktioner såsom den fria åsiktsbildningen. Det är viktigt att regler inom den digitala sektorn utformas på ett sådant sätt att innovation och investeringsvilja även fortsatt stimuleras och att företagens intresse av förutsebarhet och rättssäkerhet säkerställs i största möjliga utsträckning. Det är även viktigt att informations- och cybersäkerhetsaspekter beaktas. SE bör även förorda att eventuella nya administrativa uppgifter och åtaganden ska finansieras genom omprioriteringar och inte innebära en ökning av EU-budgeten.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 19 februari 2020 presenterade EU-kommissionen strategin ”Att forma EU:s digitala framtid”. I den angav kommissionen att det kunde behövas ytterligare regler för att säkerställa konkurrens, innovation och möjligheter till marknadsinträde. Kommissionen meddelade att den skulle undersöka behovet av en förhandsreglering för att se till att marknader, som

karaktäriseras av betydande nätverkseffekter och stora plattformar som fungerar som grindvakter, förblir konkurrensdrivna och rättvisa för företag, innovatörer och nya marknadsaktörer.

Mellan den 2 juni och 8 september 2020 genomförde kommissionen ett offentligt samråd av dels en förstudie av paketet om digitala tjänster, vilket omfattade en förhandsreglering av digitala plattformar, dels en förstudie av ett nytt konkurrensverktyg.

Det aktuella förslaget presenterades den 15 december 2020 och innehåller en förhandsreglering av plattformar och delar från initiativet till ett nytt konkurrensverktyg. Förslaget presenterades som en del av EU-kommissionens lagstiftningspaket för digitala tjänster, vilket även innehåller ett förslag till förordning om en inre marknad för digitala tjänster COM (2020) 825 final.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Ämne och omfattning (artikel 1)

Förslaget avser harmoniserade regler för att säkerställa konkurrensdrivna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn där företag som fungerar som grindvakter (*gatekeepers*) bedriver verksamhet. Förordningen ska tillämpas på s.k. centrala plattformstjänster (*core platform services*) som tillhandahålls eller erbjuds av grindvakter till företagsanvändare som är etablerade inom EU eller slutanvändare som är etablerade eller vistas inom EU, oavsett grindvaktens etablerings- eller lokaliseringsort och oavsett vilken lag som annars gäller för tillhandahållandet av tjänster.

Nationella myndigheter får enligt förslaget inte fatta beslut som skulle strida mot ett beslut som kommissionen har antagit enligt förordningen. Kommissionen och medlemsstaterna ska samarbeta och samordna sina verkställighetsåtgärder.

1.2.2 Definitioner (artikel 2)

Med den digitala sektorn avses i förslaget den sektor inom vilken varor eller tjänster tillhandahålls genom informationssamhällets tjänster.

Med central plattformstjänst avses digitala förmedlingstjänster, digitala sökmotorer, tjänster för digitala sociala nätverk, plattformstjänster för videodelning, nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster, operativsystem eller tjänster för molnbaserad databehandling.

Förslaget innebär att en leverantör av centrala plattformstjänster ska betecknas som grindvakt om leverantören har en betydande påverkan på den inre marknaden och driver en central plattformstjänst som fungerar som en viktig inkörsport för företagsanvändare att nå slutanvändarna. Därtill ska leverantörens verksamhet ha en befäst och varaktig position eller det kunna förutses att en sådan position kommer att innehas inom en snar framtid.

En leverantör av centrala plattformstjänster ska enligt förslaget antas uppfylla kravet på betydande påverkan på den inre marknaden om det företag som leverantören tillhör uppnått en årlig EES-omsättning på minst 6,5 miljarder euro under de tre senaste räkenskapsåren eller att det genomsnittliga börsvärdet eller det motsvarande verkliga marknadsvärdet för det företag som den tillhör uppgick till minst 65 miljarder euro under det senaste räkenskapsåret och leverantören tillhandahåller en central plattformstjänst i minst tre medlemsstater. Enligt förslaget uppnås kravet på att fungera som en viktig inkörsport när leverantören tillhandahåller en central plattformstjänst som har mer än 45 miljoner månatliga aktiva slutanvändare som är etablerade eller vistas i unionen och mer än 10 000 årligen aktiva företagsanvändare som varit etablerade i unionen under det senaste räkenskapsåret. Kravet att en grindvakt har en befäst och varaktig position är uppfyllt när kraven om antal aktiva användare har uppfyllts under de tre senaste räkenskapsåren.

Enligt förslaget ska en leverantör av centrala plattformstjänster som uppfyller tröskelvärdena meddela kommissionen detta inom tre månader. Kommissionen ska därefter inom 60 dagar beteckna en sådan leverantör som grindvakt, såvida inte leverantören i sitt meddelande till kommissionen kan presentera tillräckliga argument för att den inte uppfyller kriterierna för att betecknas som grindvakt.

Kommissionen ges enligt förslaget befogenhet att utfärda delegerade akter för att specificera metodiken för att fastställa om tröskelvärdena är uppnådda och för att regelmässigt anpassa denna till utvecklingen av marknadsförhållanden och teknologi.

Kommissionen kommer på begäran eller på eget initiativ att enligt förslaget ha befogenhet att ompröva, ändra eller upphäva ett beslut som har antagits om det har skett en väsentlig förändring av någon av de omständigheter som låg till grund för beslutet eller beslutet grundades på ofullständiga, felaktiga eller vilseledande uppgifter från företagen.

Kommissionen ska regelbundet, minst vartannat år, se över om de betecknade grindvakterna fortsätter att uppfylla kraven och om förhållandena har ändrats, fatta ett nytt beslut.

2020/21:FPM66

1.2.4 Förfaranden som begränsar konkurrensdynamiken eller är orättvisa (artikel 5-13)

Plattformer som har betecknats som grindvakter ska enligt artiklarna 5 och 6 i förslaget följa ett antal skyldigheter i förhållande till var och en av sina centrala plattformstjänster.

De skyldigheter som räknas upp i förslaget rör användning av data, den avtalsmässiga relationen till företagsanvändare, tillträdesvillkor, krav på tekniska lösningar, rankning och frihet att ta upp frågor rörande grindvakternas förfaranden med myndigheter.

I fråga om användningen av data anges i förslaget bland annat att personuppgifter som kommer från en grindvacts centrala plattformstjänster inte får kombineras med personuppgifter från andra tjänster som erbjuds av grindvakten eller med personuppgifter från tredjepartstjänster. Grindvakten får inte heller i konkurrens med företagsanvändare använda data som inte är allmänt tillgängliga och som har genererats via företagsanvändarnas tjänster eller dess slutanvändare. Vidare ska grindvakten tillhandahålla effektiv portabilitet av data som genereras genom en företagsanvändares eller slutanvändares verksamhet och grindvakten ska tillhandahålla verktyg för slutanvändare för att underlätta utövandet av dataportabilitet.

När det gäller grindvaktens avtalsmässiga relation till företagsanvändarens tjänster föreskrivs i förslaget att grindvakten inte får kräva att företagsanvändare använder, erbjuder eller samverkar med en s.k. identifieringstjänst hos grindvakten när tjänster erbjuds via plattformen eller att företags- eller slutanvändare, som ett villkor för att få tillgång till en central plattformstjänst, prenumererar eller registrerar sig för en annan sådan tjänst. Företagsanvändare ska vidare tillåtas att erbjuda samma produkter eller tjänster till slutanvändare genom en tredje parts digitala förmedlingstjänster till priser eller villkor som skiljer sig från dem som erbjuds via grindvaktens motsvarande tjänster. Grindvakter måste tillåta att företagsanvändare marknadsför erbjudanden till slutanvändare som förvärvats via centrala plattformstjänster och ingå avtal med dessa slutanvändare, oavsett om de för detta ändamål använder grindvaktens centrala plattformstjänster eller inte. Grindvakten får enligt förslaget inte behandla rankningstjänster och produkter som erbjuds av grindvakten mer fördelaktigt jämfört med liknande tjänster eller produkter från tredje part och ska tillämpa rättvisa och icke-diskriminerande villkor för sådan rankning. Grindvakten får heller inte förhindra företagsanvändare från att ta upp frågor rörande en grindvacts förfarande med berörda offentliga myndigheter.

I fråga om annonstjänster framgår av förslaget att annonsörer och utgivare, som grindvakten levererar reklamtjänster till, på begäran ska förses med uppgifter om det pris som annonsören och utgivaren betalar samt det belopp eller den ersättning som har betalats ut till utgivaren för publiceringen av en viss annons och för var och en av de relevanta reklamtjänster som tillhandahålls av grindvakten. De ska även få tillgång till information och verktyg för att kunna göra sin egen oberoende kontroll i fråga om sin annonsering.

De skyldigheter som föreslås kring tekniska lösningar omfattar bland annat att slutanvändare ska tillåtas att ta bort eventuella förinstallerade program på sin centrala plattformstjänst, tillåta installation och effektiv användning av tredje parts programvara som använder eller samverkar med grindvaktens operativsystem och tillåta anslutning till dessa på annat sätt än via den centrala plattformstjänsten. Grindvakten får inte tekniskt begränsa slutanvändares möjligheter att byta mellan och abonnera på olika programapplikationer och tjänster som ska nås med hjälp av grindvaktens operativsystem. Det gäller även ifråga om slutanvändares val av leverantör av internetåtkomst.

Grindvakten ska enligt förslaget tillämpa rättvisa och icke-diskriminerande allmänna tillträdesvillkor till deras programvaruapplikationer för företagsanvändare.

Grindvakten är skyldig att säkerställa att de åtgärder som genomförs för att efterleva kraven i artikel 5 och 6 är effektiva för att uppnå syftet med skyldigheten. Grindvakten ska säkerställa att dessa åtgärder genomförs så att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och att lagstiftning om cybersäkerhet, konsumentskydd och produktsäkerhet efterlevs.

Om kommissionen finner att de åtgärder som grindvakten avser att genomföra eller har genomfört inte säkerställer att de relevanta skyldigheter som fastställs faktiskt uppfylls, får kommissionen genom beslut ange vilka åtgärder som den berörda grindvakten ska genomföra. Kommissionen ska anta ett sådant beslut inom sex månader från det att ett förfarande inleds.

Enligt förslaget får kommissionen med stöd i en motiverad begäran från grindvakten, i exceptionella fall utom grindvaktens kontroll, upphäva en specifik skyldighet enligt artiklarna 5 och 6 om och i den mån den skulle äventyra grindvaktens ekonomiska verksamhet inom EU. Kommissionen kan även besluta om undantag för en grindvakt eller dess tjänster med hänsyn till allmän säkerhet, hälsa eller moral.

Kommissionen ska enligt förslaget kunna uppdatera skyldigheterna som åläggs grindvakterna enligt artiklarna 5 och 6. Nya skyldigheter ska relatera till förfaranden som uppfyller två kriterier: (1) det ska finnas en obalans mellan företagsanvändarnas rättigheter och skyldigheter samt att grindvakterna får en fördel av företagsanvändarna som inte står i proportion till tjänsten som erbjuds av grindvakten och (2) konkurrensdynamiken på marknaden är nedsatt på grund av grindvaktens förfarande. Förslaget innehåller en bestämmelse om att en grindvakt ska underrätta kommissionen om varje avsedd företagskoncentration enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer som omfattar en annan leverantör av centrala plattformstjänster eller andra tjänster som tillhandahålls inom den digitala sektorn, oberoende av om den är anmälningspliktig till kommissionen enligt förordning (EG) nr 139/2004 eller till en behörig nationell konkurrensmyndighet enligt nationella koncentrationsregler.

Enligt förslaget åligger det grindvakten att inom sex månader efter det att den har betecknats som en sådan, till kommissionen överlämna en oberoende granskad beskrivning av alla tekniker för profilering av konsumenter som grindvakten tillämpar på de centrala plattformstjänster som omfattas. Beskrivningen ska uppdateras minst årligen.

1.2.5 Marknadsundersökningar (artiklarna 14-17)

Enligt förslaget kan kommissionen fatta beslut om att inleda en marknadsundersökning i syfte att undersöka om en leverantör av centrala plattformstjänster bör betecknas som grindvakt eller för att identifiera centrala plattformstjänster för en grindvakt. Kommissionen ska sträva efter att avsluta en sådan undersökning inom tolv månader från det att marknadsundersökningen har inletts genom att anta ett beslut i enlighet med det rådgivande förfarandet.

Om kommissionen identifierar en leverantör som grindvakt med stöd av artikel 3 men leverantören ännu inte åtnjuter en befäst och varaktig position i sin verksamhet ska kommissionen, om det kan förutses att leverantören kommer att åtnjuta en sådan position inom en snar framtid, endast förklara sådana skyldigheter tillämpliga som är lämpliga och nödvändiga för att

förhindra att den berörda leverantören med orättvisa medel uppnår en beständig och varaktig position i sin verksamhet.

2020/21:FPM66

Om en marknadsundersökning visar att en grindvakt systematiskt har åsidosatt de skyldigheter som fastställs och denne ytterligare har förstärkt eller utökat sin grindvaktsposition får kommissionen genom ett beslut ålägga sådana grindvakter att vidta beteendemässiga eller strukturella åtgärder som står i proportion till den överträdelse som begåtts och som är nödvändiga för att säkerställa att förordningen följs. Kommissionen ska slutföra en sådan undersökning genom att fatta ett beslut inom 12 månader.

Kommissionen ska även kunna genomföra en marknadsundersökning i syfte att undersöka om en eller flera tjänster inom den digitala sektorn bör läggas till i förteckningen över centrala plattformstjänster eller om den upptäcker typer av förfaranden som kan begränsa konkurrensdynamiken av centrala plattformstjänster eller som kan vara otillbörliga och som inte hanteras effektivt genom förordningen. Kommissionen ska senast inom 24 månader från det att marknadsundersökningen har inletts offentliggöra en rapport.

Kommissionen får enligt förslaget återuppta en marknadsundersökning som den har avslutat om det har skett en väsentlig förändring av någon av de omständigheter som låg till grund för beslutet och beslutet grundades på ofullständiga, felaktiga eller vilseledande uppgifter som lämnats av de berörda företagen.

1.2.6 Utrednings-, verkställighets- och övervakningsbefogenheter (artiklarna 18-33)

Kommissionen har rätt att begära all nödvändig information från företag och företagssammanslutningar i syfte att övervaka, genomföra eller verkställa bestämmelserna i förordningen, inklusive inför inledandet av en marknadsundersökning. Medlemsstaternas myndigheter och regeringar är skyldiga att på begäran förse kommissionen med all nödvändig information för att utföra de förpliktelser som förordningen ålägger den. Den får även för dessa ändamål förhöra fysiska eller juridiska personer som samtycker till detta och utföra platsundersökningar hos företag eller företagssammanslutningar. I fall av brådskande karaktär vid risk för allvarliga och oåterkalleliga skador kan kommissionen fatta beslut om interimistiska åtgärder.

Kommissionen har rätt att fatta beslut om att åtaganden som plattformsföretaget har lämnat och som säkerställer att kraven i förordningen är uppfyllda ska vara bindande för företaget och att det inte finns grund för

några ytterligare åtgärder. Förordningen föreskriver förutsättningarna för att under vissa omständigheter på nytt öppna en utredning som har avslutats med ett sådant beslut.

Förordningen ger kommissionen möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder, inklusive att utse oberoende utomstående experter och revisorer, för att övervaka att de skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 iakttas och att meddelade beslut följs.

Om kommissionen finner att ett grindvaktsföretag inte iakttar sina skyldigheter eller följer meddelade beslut ska den fatta ett beslut om bristande efterlevnad och begära att företaget upphör med förfarandet och förklara hur det planerar att följa beslutet. I beslutet kan grindvaktsföretaget åläggas att betala en sanktionsavgift om högst 10 procent av dess totala omsättning föregående räkenskapsår om företaget med uppsåt eller av oaktsamhet inte har iakttagit sina skyldigheter eller följt meddelade beslut.

Om företag eller företagssammanslutningar uppsåtligt eller av oaktsamhet inte har uppfyllt vissa skyldigheter under kommissionens utredning, såsom att inom angiven tidsfrist förse den med korrekt och komplett information eller hindrat kommissionen från att genomföra en platsundersökning, får företaget åläggas böter med högst en procent av dess totala omsättning föregående räkenskapsår.

Företag, inklusive plattformsföretag som har betecknats som grindvakter, ska enligt förslaget kunna åläggas vite med högst fem procent av deras genomsnittliga dagliga omsättning föregående räkenskapsår för att förmå dem att följa vissa bestämmelser i förordningen och i meddelade beslut.

Preskriptionsfristerna för kommissionens befogenhet att besluta om sanktionsavgifter och viten är tre år från den dag då överträdelsen begicks och för att verkställa sådana beslut fem år. Förslaget innehåller även bestämmelser om preskriptionsavbrott.

Förslaget innehåller bestämmelser om rätten till försvar för parter, berörda företag eller företagssammanslutningar, vilket inkluderar deras rätt att bli hörda och deras rätt att få tillgång till kommissionens utredningsakt. I förslaget finns särskilda bestämmelser om konfidentiell information.

Kommissionen ska enligt förslaget bistås av en rådgivande kommitté för digitala marknader i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter. Dess inställning till ett utkast till beslut ska kommuniceras till den som det individuella beslutet riktas till och ska offentliggöras.

Enligt förslaget ska tre eller fler medlemsstater kunna begära att kommissionen öppnar en utredning om att en leverantör av plattformstjänster ska betecknas som grindvakt eller för att identifiera centrala plattformstjänster.

1.2.7 Allmänna bestämmelser (artiklarna 34-39)

Förslaget anger att beslut som fattas av kommissionen ska publiceras, med hänsyn tagen till företagens rättigheter rörande konfidentiell information. EU-domstolen ska i enlighet med artikel 261 TFEU ha full jurisdiktion i fråga om kommissionens beslut om sanktionsavgifter och viten. Kommissionen ges befogenhet att anta sådana delegerade akter som hänvisas till i förslaget för en period av fem år. Befogenheten ska förlängas om inte Europaparlamentet eller rådet invänder mot en sådan förlängning senast tre månader innan utgången av respektive period. Europaparlamentet eller rådet kan när som helst återkalla delegationen av befogenheten och en delegerad akt som kommissionen har antagit ska endast träda i kraft om inte några invändningar har framställts av Europaparlamentet eller rådet inom två månader. Enligt förslaget ska kommissionen utvärdera förordningen vart tredje år och rapportera till Europaparlamentet, rådet och Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Några motsvarande svenska regler finns inte inom området. Förordningen kan dock behöva kompletteras med nationella regler för att den ska kunna tillämpas effektivt. Bland annat kommer en nationell myndighet som ska ingå i samarbetet med kommissionen att behöva utses.

1.3.1 Platsundersökningar (artikel 21)

Enligt förslaget ska kommissionen få befogenhet att utföra platsundersökningar hos ett företag eller en företagssammanslutning.

Förslaget innebär att frågor om verkställighet av kommissionens beslut kan behöva regleras i svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Konsekvensanalys

I förslaget anges följande tre syften: (1) åtgärda marknadsmisslyckanden för att säkerställa konkurrenskraftiga digitala marknader för ökad innovation och konsumentval, (2) åtgärda grindvaktens otillbörliga förfaranden och (3) förbättra enhetlighet och rättssäkerhet för att skydda den inre marknaden.

I kommissionens konsekvensanalys redogörs för de tre alternativ för regleringen som har övervägts. Det alternativ som har valts är alternativ två, vilket är ett delvis flexibelt alternativ som kombinerar en uppsättning skyldigheter med en viss grad av flexibilitet genom möjligheter till dialog, till uppdatering av kraven i regelverket och till att beteckna grindvakter genom en kombination av kvantitativa och kvalitativa kriterier. Alternativ ett är ett icke-dynamiskt alternativ med en uppsättning skyldigheter som tydligt anger förfaranden som är otillbörliga av grindvakter som har betecknas enbart med stöd av kvantitativa tröskelvärden. Alternativ tre är ett fullt flexibelt alternativ med en dynamisk uppdateringsmekanism som efter en marknadsundersökning skulle göra det möjligt att inkludera fler centrala plattformstjänster och skyldigheter. Genom det valda alternativet två ges möjlighet till ingripande i rätt tid för de mest flagranta förfarandena och en mer gradvis inriktning för åtgärder som behöver skräddarsys och anpassas. Alternativet möjliggör att ta itu med nya otillbörliga förfaranden och marknadsmisslyckanden relaterade till grindvakter som förväntas ha en befäst och varaktig position inom en snar framtid, vilket gör det möjligt att åtgärda marknadsmisslyckanden i den dynamiskt föränderliga digitala miljön.

Enligt kommissionen kommer förslaget att öka konkurrensen för centrala plattformstjänster och inom den digitala sektorn. Förslaget kommer även att bidra till att motverka marknadsmisslyckanden och otillbörliga förfaranden från leverantörer som fungerar som grindvakter. Förslaget förväntas enligt kommissionen bidra till att främja framväxten av alternativa plattformar, som kan komma att leverera innovativa produkter och tjänster till hög kvalitet och överkomliga priser. Mer rättvisa och skäliga villkor för alla aktörer i den digitala sektorn eller för de som nyttjar denna skulle göra det möjligt för dem att dra större fördel av plattformsekonomin tillväxtpotential.

De totala kostnaderna för förslaget beräknas enligt kommissionen uppgå till mellan 43,85 miljoner euro och 50,9 miljoner euro per år.

2020/21:FPM66

En stor del av kostnaderna hänför sig enligt kommissionens beräkningar till plattformarnas kostnader för efterlevnad av de nya reglerna. Enligt förslaget beräknas de uppgå till en kostnad på mellan 21,15 och 28,2 miljoner euro per år för det totala antalet berörda plattformsföretag. Andra företag kan åsamkas vissa administrativa kostnader i samband med att de ska besvara en begäran om att lämna information till kommissionen. De sistnämndas kostnaderna kommer dock sannolikt inte att innebära en väsentlig ökning av de kostnader som dessa företag annars skulle åsamkas till följd av EU:s konkurrensrättsliga ärenden eller ärenden med stöd i olika nationella bestämmelser.

När det gäller förslagets inverkan på små och medelstora företag innebär det enligt kommissionens bedömning inte någon ytterligare börda för dem. Det är mycket osannolikt att de skulle kvalificera sig som grindvakter och bli föremål för skyldigheterna i förslaget. Genom att jämnat ut spelplanen skulle de nya reglerna i stället göra det möjligt för små och medelstora företag, inklusive andra företagsanvändare och leverantörer av plattformsleverantörernas tjänster, att växa på hela den inre marknaden till följd av att viktiga hinder för inträde och expansion avlägsnas. Enligt förslaget förväntas innovationspotentialen bland mindre företag att öka. Den indirekta effekten på innovation, genom entreprenörskap och framtagandet av nya produkter, beräknas av kommissionen uppgå till 221-323 miljarder euro under 10 år.

Den ökade konkurrensen i fråga om plattformstjänster har enligt förslaget potential att, genom lägre priser och ökad kvalitet på tjänsterna, öka konsumenternas välfärd och ge ett konsumentöverskott som har möjlighet att nå 13 miljarder euro, innebärande en ökning på omkring 6 % jämfört med grundscenariot.

Kommissionen beräknar att förslaget får effekt i form av högre produktivitet och ekonomisk tillväxt, vilket i sin tur leder till högre skatteintäkter för de nationella förvaltningarna.

Främjandet av ökad konkurrens av plattformstjänster och digitala marknader är också av särskild betydelse för att öka handels- och investeringsflödena. Baserat på att handelsprognoser till 2025 skulle kunna bibehållas beräknas effekten uppgå till 92,8 miljarder euro till följd av en väsentlig minskning av fragmenteringen av den inre marknaden, dels eftersom EU:s medlemsstater

inte kommer att behöva införa nationella regler, dels till följd av den ökade konkurrensens effekt på den inre marknaden, den gränsöverskridande digitala handeln och indirekta spridningseffekter i fråga om sysselsättning, ekonomisk tillväxt, innovation och konsumentöverskott.

Effekter på tillväxten beräknas av kommissionen uppgå till mellan 12 och 23 miljarder euro till följd av främst ökade investeringar i informations- och teknologisektorn. Sysselsättningen beräknas antingen bibehållas eller i ett mer optimistiskt scenario kunna öka till följd av ökade investeringar i forskning och utveckling.

Enligt förslaget är belastningen för kommissionen för att genomföra förslaget låg jämfört med fördelarna för ekonomin.

Regeringen har inte haft möjlighet att genomföra någon egen konsekvensanalys av förslaget. Regeringen noterar att en jämförbarhetsanalys saknas vilket inte är i linje med av kommissionen beslutade riktlinjer för genomförande av konsekvensanalyser.

1.4.2 Budgetära konsekvenser

Enligt förslaget bedöms det nödvändigt att finansiera ett antal åtgärder både på kommissionsnivå, där omfördelning av 80 heltidstjänster planeras, och på medlemsstatsnivå genom aktivt deltagande i den rådgivande kommittén för digitala marknader, vilken kommer att bestå av företrädare för medlemsstaterna. De totala ekonomiska medel som är nödvändiga för att genomföra förslaget under perioden 2021–2027 kommer att uppgå till drygt 81 miljoner euro, varav 50,6 miljoner euro utgör administrativa kostnader. 30,450 miljoner euro täcks helt och hållet av de anslag som förutses i den fleråriga budgetramen 2021–2027 inom finansieringsramarna i programmet för den inre marknaden och programmet för ett digitalt Europa. Finansieringen kommer att stödja bland annat verksamheter som att utse leverantörer av centrala plattformstjänster som är grindvakter, utföra marknadsundersökningar och andra utredningsåtgärder, verkställighetsåtgärder och övervakningsverksamhet. Finansieringen kommer även att stödja genomförandet av en regelbunden översyn av särskilda delar av förordningen och en utvärdering av förordningen, en kontinuerlig utvärdering av effektiviteten av de åtgärder som genomförs samt kostnader som är kopplade till att upprätthålla, utveckla, ta emot, driva och stödja ett centralt informationssystem. Kostnaden för kommissionens efterlevandekontroll beräknas uppgå till 16,7 miljoner euro per år.

Förslaget kommer att innebära förberedelse och deltagande i den rådgivande kommittén för berörd nationell myndighet. Enligt förslaget beräknas antalet möten i den rådgivande kommittén att uppgå till fem under 2022, 10 under 2023 och 15 per år under 2024 till 2027. Den årliga kostnaden beräknas enligt kommissionen att uppgå till totalt 6 miljoner euro för EU:s 27 medlemsstater baserat på 3,5 årsarbetskrafter per medlemsstat. Arbetet kommer att ta personella resurser i anspråk men bedöms inte, enligt vad regeringen nu kan överblicka, få några statsfinansiella effekter. Eventuella kostnader som förordningen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer kommissionens initiativ att föreslå gemensamma regler på EU-nivå för att undvika fragmentering av lagstiftningen och säkerställa en effektiv konkurrens på marknader inom den digitala sektorn. Regeringen är generellt positiv till regler på EU-nivå som motverkar fragmentering av regler på den inre marknaden och åtgärder som skapar förutsättningar för marknader att präglas av effektiv konkurrens med högre kvalitet, lägre priser, ökad innovation, tillväxt och konkurrenskraft som följd. Digitala marknader har en central roll för ökad handel, innovation och för omställningen till en hållbar industri. Marknader digitaliseras i allt högre utsträckning och plattformarna har en central roll för marknadernas funktionssätt. Att plattformsmarknader fungerar väl har därför även stor betydelse för viktiga samhällsfunktioner såsom den fria åsiktsbildningen. Det är viktigt att regler inom den digitala sektorn utformas på ett sådant sätt att innovation och investeringsvilja även fortsatt stimuleras och att företagens intresse av förutsebarhet och rättssäkerhet säkerställs i största möjliga utsträckning. Det är även viktigt att informations- och cybersäkerhetsaspekter beaktas. SE bör förorda att eventuella nya administrativa uppgifter och åtaganden ska finansieras genom omprioriteringar och inte innebära en ökning av EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte fastställda.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionens inställning återspeglas i förslaget. Det finns för närvarande inte någon fast uttalad ståndpunkt från övriga institutioner.

Förslaget har inte remitterats. Ett sakråd planeras att äga rum i februari 2021.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU:s medlemsstater tillämpar eller överväger enligt kommissionen att tillämpa skiljaktiga nationella bestämmelser för att ta hand om de problem som förslaget strävar efter att åtgärda. Detta skapar en fragmentering av lagstiftningen och leder till ökade efterlevandekostnader för de företag som bedriver verksamhet på den inre marknaden. Mot bakgrund av den gränsöverskridande karaktären på de tjänster som plattformsföretagen erbjuder riskerar en sådan fragmentering att allvarligt skada den inre marknaden och digitala marknadens funktionssätt. Därför är en harmonisering på EU-nivå nödvändig och artikel 114 i EUF-fördraget relevant som rättslig grund.

Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Syftet med förslaget kan inte uppnås genom att medlemsstaterna agerar enskilt eftersom de problem som förslaget syftar till att lösa är av gränsöverskridande karaktär och inte begränsade till en eller flera medlemsstater. Nästan 24 procent av den totala e-handeln inom Europa är gränsöverskridande och det finns potential för en framtida tillväxt.

Digitala aktörer bedriver typiskt sett sin verksamhet över flera medlemsstater eller inom hela EU. De problem som ligger till grund för förslaget har därmed EU-relevans eftersom även de som en följd uppstår över gränserna och får effekt i flera medlemsstater. Det gäller särskilt för sådana tjänster som erbjuds av plattformar med en grindvaktsfunktion.

Skilda nationella lagstiftningar skulle leda till ökad fragmentering och ökade efterlevandekostnader för berörda aktörer. Även start-ups och små företag påverkas negativt av den rådande situationen då den hindrar dem från att skala upp sin verksamhet och nå nya marknader genom att expandera över gränserna.

Ett av kriterierna i förslaget är att de företag som berörs av regleringen har en betydande ställning på den inre marknaden.

2020/21:FPM66

Kommissionen anser att förslaget tillgodoser proportionalitetskravet eftersom det uppnår sitt syfte genom att endast på ett riktat sätt lägga en börda på företagen inom den digitala sektorn.

Förslaget är endast inriktat på de digitala tjänster som används mest av företagsanvändare och slutanvändare (centrala plattformstjänster) och där, baserat på rådande förhållanden, farhågor om svag konkurrens och otillbörliga förfaranden hos plattformar med en grindvaktsfunktion är mer uppenbara och ansträngda ur ett inre marknads perspektiv. Förslaget omfattar endast de situationer där det finns starka bevis för att kriterierna i förslaget är uppfyllda. Även de administrativa kostnaderna skulle enligt kommissionen vara proportionella och sannolikt inte kräva betydande merkostnader i förhållande till redan befintliga regleringar inom konkurrens- och konsumentområdena. Kostnaderna bedöms även som rimliga i förhållande till om nationella lagstiftningar inom området skulle införas.

Regeringen delar kommissionens övergripande bedömning när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna men behöver analysera förslagets enskilda bestämmelser vidare. Regeringen stödjer kommissionens val att lägga fram förslaget i form av en förordning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats vid ett första möte i rådsarbetsgrupp den 14 januari 2021 med 10–15 påföljande möten under första halvåret 2021. Ett sakråd med intressenter planeras att äga rum under februari 2021. Enligt förslaget planeras genomförandet av bestämmelserna att starta från 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

-