



En europeisk agenda för delningsekonomin

2015/16:FPM102

Utrikesdepartementet

2016-07-04

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 356

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén "En europeisk agenda för delningsekonomin"

Sammanfattning

Meddelandet om en europeisk agenda för delningsekonomin är en vägledning för hur befintlig EU-lagstiftning kan tillämpas på delningsekonomin. Syftet med meddelandet är att göra det möjligt att ta till vara fördelarna och lyfta fram eventuella farhågor vad gäller rättigheterna och skyldigheterna för alla som verkar inom delningsekonomin. Målet är en balanserad och hållbar utveckling av delningsekonomin. De centrala frågorna inom delningsekonomin som Europeiska kommissionen ger vägledning om är i) krav för tillträde till marknaden för tjänster som tillhandahålls av professionella leverantörer och privatpersoner liksom för delningsplattformar, ii) frågor kring ansvar, iii) skydd av användare, iv) egenföretagare och arbetstagare i delningsekonomin och v) skatter. Kommissionen kommer att övervaka utvecklingen inom delningsekonomin, som spänner över flera marknader och sektorer och är under snabb förändring.

Regeringen välkomnar kommissionens vägledning. Den snabbt växande delningsekonomin bedöms bidra till ökad tillväxt och en grön resurseffektiv ekonomi. Regeringen anser att det är viktigt att det finns en tydlighet om vilka regler som ska tillämpas av och på aktörer inom delningsekonomin.

1.1 Ärendets bakgrund

I två av Junckerkommissionens tio huvudprioriteringar för denna mandatperiod lyftes delningsekonomin fram som ett område Europeiska kommissionen avsåg att analysera närmre. I Strategin för en digital inre marknad (FaktaPM 2014/15:FPM35) aviserade kommissionen att man i en samlad bedömning av s.k. onlineplattformars roll i den digitala ekonomin även avsåg analysera delningsekonomin. I Inremarknadsstrategin (FaktaPM 2015/16:FPM17) aviserades att kommissionen skulle utarbeta en europeisk agenda för delningsekonomin med riktlinjer för hur befintlig EU-lagstiftning skulle tillämpas på delningsekonomiska affärsmodeller. Agendan aviserades även innehålla en bedömning av eventuella luckor i lagstiftningen samt att kommissionen avsåg övervaka delningsekonomin utveckling.

Meddelandet om delningsekonomin presenterades den 2 juni 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet är en vägledning för hur EU-rättslig lagstiftning kan tillämpas på delningsekonomin. Kommissionen konstaterar att delningsekonomin skapar nya möjligheter för både konsumenter och näringsidkare och kan komma att bidra avsevärt till sysselsättning och tillväxt i EU, om den uppmuntras och utvecklas på ett ansvarsfullt sätt. Framgångsrika delningsplattformar kan i vissa fall innebära en utmaning för traditionella marknadsaktörer men gör det också möjligt för exempelvis nya tjänster och lägre priser. Samtidigt aktualiserar delningsekonomin ofta frågor om de befintliga regelverkens tillämpning, eftersom de nuvarande gränserna mellan konsumenter och leverantörer, anställda och egenföretagare samt tjänster som tillhandahålls av professionella tjänsteleverantörer respektive privatpersoner suddas ut. Syftet med meddelandet är att göra det möjligt att ta tillvara fördelarna och lyfta fram eventuella farhågor med delningsekonomin vad gäller rättigheter och skyldigheter. Målet är en balanserad och hållbar utveckling av delningsekonomin. Vägledningen är inte bindande för medlemsstaterna.

I meddelandet syftar uttrycket ”delningsekonomi” på affärsmodeller som möjliggörs av s.k. delningsplattformar som skapar en öppen marknadsplats för tillfällig användning av varor eller tjänster, ofta tillhandahållna av privatpersoner. Enligt kommissionen omfattar delningsekonomin tre olika kategorier av aktörer: i) tjänsteleverantörer som delar med sig av tillgångar, resurser i form av tid och/eller kompetens: det kan vara privatpersoner som erbjuder tjänster på tillfällig basis eller tjänsteleverantörer som gör det som en del av sin näringsverksamhet (professionella tjänsteutövare), ii) användare av dessa, iii) mellanhänder som via en digital plattform för samman leverantörer och användare och möjliggör transaktionen mellan dem (delningsplattformar). Transaktionerna i delningsekonomin innebär enligt

Krav för tillträde till marknaden

Kommissionen konstaterar att företag i delningsekonomin skapar nya marknader och utvidgar de befintliga men företagen kommer även in på marknader som hittills betjänats av traditionella tjänsteleverantörer. En central fråga för såväl myndigheter som marknadsaktörer är huruvida delningsplattformar och tjänsteleverantörer omfattas av EU-lagstiftningens krav för tillträde till marknaden och, i så fall, i vilken utsträckning. Medlemsstaterna uppmanas att se över, förenkla och modernisera de krav för marknadstillträde som allmänt gäller för marknadsaktörer i syfte att undvika onödiga regelbördor, oavsett vald affärsmodell.

Tjänster som tillhandahålls av professionella tjänsteutövare

Kommissionen konstaterar att det finns nationella regler idag som kan begränsa tillträdet till medlemsstaternas tjänstemarknader. Nationella regler som begränsar marknadstillträdet eller andra krav på tjänsteleverantörer får enligt EU-lagstiftningen, särskilt de grundläggande friheterna och tjänstedirektivet (2006/123/EG), endast begränsas (genom till exempel licenser eller tillstånd) om medlemsstaternas nationella lagstiftning är icke-diskriminerande, kan motiveras av allmänintresset som t.ex. säkerhet och hälsa och är proportionerliga. Detsamma gäller för reglerade yrken (direktiv 2005/29/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer). Definitiva förbud eller kvantitativa begränsningar av en verksamhet utgör en sista utväg och bör i allmänhet endast användas om och när ett legitimt mål av allmänt intresse inte kan uppnås med mindre stränga krav. Kommissionen konstaterar att den framväxande delningsekonomin och de nya affärsmodellerna som uppstår på marknaden innebär att medlemsstaterna kan överväga huruvida syftet med den befintliga lagstiftningen fortfarande kan tillämpas även på delningsekonomin. Medlemsstaterna uppmanas att beakta särdragen i delningsekonomiska affärsmodeller vid bedömningar om åtgärder är förenliga med EU-rätten.

Tjänster som tillhandahålls av privatpersoner

Ett av särdragen i delningsekonomin är att tjänsteleverantörerna ofta är privatpersoner som erbjuder varor eller tjänster till andra privatpersoner. EU-lagstiftningen fastställer inte exakt när en privatperson ska börja betraktas som en professionell tjänsteleverantör i delningsekonomin. Kriterierna för bedömningen av detta ser olika ut i medlemsstaterna. Kommissionen vägleder medlemsstaterna att när verksamheten i fråga regleras bör privatpersoner som på tillfällig basis erbjuder tjänster till andra privatpersoner via delningsplattformar inte automatiskt behandlas som

professionella tjänsteleverantörer. En lämplig lösning kan enligt kommissionen vara att sektorsvis fastställa tröskelvärden, exempelvis tjänster som tillhandahålls mot ersättning, för under vilka förutsättningar en ekonomisk verksamhet anses utgöra icke-professionell verksamhet mellan privatpersoner.

Delningsplattformar

Delningsplattformar kan omfattas av kraven för marknadstillträde beroende på verksamhetens karaktär. Om en delningsplattform tillhandahåller tjänster som normalt utförs mot ersättning, på distans, med hjälp av utrustning för elektronisk behandling och på individuell begäran av en tjänstemottagare, tillhandahåller de någon av informationssamhällets tjänster i enlighet med e-handelsdirektivet (2000/31/EG). I vissa fall kan delningsplattformen anses erbjuda andra tjänster utöver de som de tillhandahåller i egenskap av mellanhand, till exempel transport eller tillfällig uthyrning. I sådana fall kan delningsplattformen omfattas av sektorslagstiftning på området liksom de krav som vanligen tillämpas på tjänsteleverantörer (se ovan under professionella tjänsteutövare). Huruvida delningsplattformen tillhandahåller den tjänst som erbjuds via plattformen får enligt kommissionen avgöras från fall till fall. Flera omständigheter och kriterier kan ligga till grund för bedömningen. Delningsplattformens kontroll eller inflytande över leverantören av dessa tjänster kommer i allmänhet att vara av stor betydelse. Detta kan, enligt kommissionen, fastställas på basis av kriterier som exempelvis om delningsplattformen sätter det slutliga priset på tjänsten, fastslår övriga centrala avtalsvillkor eller äger de huvudsakliga tillgångarna som används för att tillhandahålla den tjänst som erbjuds via plattformen. Om dessa kriterier är uppfyllda talar mycket för att delningsplattformen även bör omfattas av andra regler än de som gäller för informationssamhällets tjänster. Även andra kriterier kan ligga till grund för att bestämma om en delningsplattform ska omfattas av ytterligare regler än informationssamhällets tjänster, t.ex. om det föreligger ett anställningsförhållande eller om delningsplattformen tar på sig kostnader och risker.

Ansvarsförhållanden

Enligt kommissionen är det s.k. e-handelsdirektivet (2001/31/EG) tillämpligt på delningsplattformssaktörer i den del de befinns tillhandahålla informationssamhällets tjänster. Digitala plattformar som förmedlar informationssamhällets tjänster är typiskt sett att anse som tillhandahållare av värdtjänster och kan i vissa angivna fall inte hållas ansvariga för den information de lagrar (artikel 14 i e-handelsdirektivet). Undantag från ansvar gäller nämligen för verksamhet som enbart är av teknisk, automatisk och passiv natur. Ett villkor är att plattformssaktören inte har en aktiv roll eller har kontroll över informationen i överföringen. Om en delningsplattform får

kännedom om olaglig information ska den däremot omedelbart vidta åtgärder för att avlägsna denna. Ansvar hos plattformssaktören måste avgöras från fall till fall och det undantag från ansvar som fastställs i EU-lagstiftningen gäller endast för själva värdtjänsten. Andra relaterade tjänster eller verksamheter som inte är en s.k. värdtjänst (t.ex. betygs- och recensionssystem) faller typiskt sett utanför direktivets tillämpningsområde, trots att de kanske utförs av samma plattformssaktör. Undantaget påverkar inte heller plattformssaktörens skyldighet att följa lagstiftningen om behandling av personuppgifter i egen verksamhet. Kommissionen uppmanar plattformssaktörer att vidta frivilliga åtgärder för att motverka olagligt innehåll på nätet och öka konsumenternas förtroende.

Skydd av användare

EU-lagstiftning om konsumentskydd är utformad för transaktioner där det finns en svagare part som behöver skyddas. I delningsekonomin suddas gränserna mellan konsumenter och företag ut på grund av att förhållandena i transaktionerna kan ske mellan företag, från företag till konsument, från konsument till företag eller mellan konsumenter. I dessa fall är det inte alltid klart vem som är den svagare parten och behöver skydd. EU-lagstiftningen om konsumentskydd gäller även för delningsplattformar som uppfyller kraven för definitionen ”näringsidkare” och ”affärsmetoder”. Däremot gäller EU-lagstiftningen om konsumentskydd och saluföring inte vid transaktioner mellan konsumenter. Detta väcker, enligt kommissionen, frågan om under vilka förhållanden en privatperson som tillhandahåller tjänster till en annan privatperson ska betraktas som näringsidkare. Enligt kommissionen får detta bedömas från fall till fall. Några omständigheter och faktorer som kan tas i beaktande för att tydliggöra om en privatperson kan anses vara en näringsidkare är: i) tjänsternas frekvens, ii) vinstsyftet, och iii) omsättning. I linje med EU:s regler för konsumentskydd och saluföring uppmanas medlemsstaterna att välja ett balanserat tillvägagångssätt som ger konsumenterna ett gott skydd, i synnerhet mot otillbörliga affärsmetoder. Detta får samtidigt inte innebära orimliga informationsskyldigheter och administrativa bördor för enskilda personer som inte är näringsidkare men som tillhandahåller tjänster på tillfällig basis. Kommissionen konstaterar även att användandet av webbfunktioner som ökar förtroendet och trovärdigheten (t.ex. kvalitetsmärken) bör främjas och förbättras.

Egenföretagare och arbetstagare i delningsekonomin

Kommissionen konstaterar att delningsekonomin skapar nya arbetstillfällen som ger inkomster även om man inte är i ett traditionellt anställningsförhållande, och möjliggör mer flexibla arbetsformer. Samtidigt innebär mer flexibla arbetsformer kanske inte samma regelbundenhet eller stabilitet som traditionella anställningsförhållanden, vilket kan leda till osäkerhet vad gäller rättigheter och social trygghet. Arbetsformerna inom

delningsekonomin grundar sig ofta på att en viss uppgift utförs på tillfällig basis snarare än på regelbundenhet och gränserna mellan egenföretagare och arbetstagare blir allt otydligare. EU-rätten ger arbetstagarna ett minimiskydd på ett antal områden, men arbetsrätten hör i de flesta fall till medlemsstaternas behörighet där medlemsstaterna i princip får fastställa strängare krav i sin egen lagstiftning. Delningsekonomens aktörer uppmanas därför att förhålla sig till den nationella arbetslagstiftning som gäller i det land där tjänsten tillhandahålls. EU-lagstiftningen om arbetstagares rättigheter gäller endast personer i anställningsförhållanden, dvs. de som anses vara arbetstagare. Medlemsstaterna beslutar vem som anses vara arbetstagare enligt den egna nationella rättsordningen, men på EU-nivå har EU-domstolen fastslagit hur begreppet arbetstagare ska tolkas vid tillämpning av EU-lagstiftningen. EU-domstolen har konstaterat att det grundläggande kännetecknet för ett anställningsförhållande är att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning. Huruvida ett anställningsförhållande föreligger måste fastställas från fall till fall efter en bedömning av de omständigheter som kännetecknar förhållandet mellan plattformen och den som tillhandahåller den tjänst som erbjuds via den och av de uppgifter som utförs i anslutning till denna. I meddelandet anges att följande tre kriterier är avgörande: i) underordning där delningsplattformen måste leda tjänsteleverantörens arbete och bestämma över valet av verksamhet, ersättning och arbetsvillkor, ii) arbetets art där den som tillhandahåller tjänsten måste utöva en faktisk och verklig verksamhet med ekonomiskt värde (med undantag för tjänster i begränsad omfattning, dvs. tjänsten ska vara marginell och sidoordnad), och iii) ersättning måste utgå. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att bedöma om deras nationella arbetsrättsliga bestämmelser är ändamålsenliga med tanke på arbetstagares och egenföretagares behov i den digitala miljön samt den innovativa karaktären hos delningsekonomiska affärsmodeller. Medlemsstaterna uppmanas även ge vägledning kring tillämpningen av de nationella arbetsrättsliga bestämmelserna mot bakgrund av arbetsmönster i delningsekonomin.

Skatter

Enligt kommissionen omfattas aktörerna inom delningsekonomin liksom andra ekonomiska aktörer av skatteregler. Det har dock visat sig finnas flera problem med efterlevnaden av skattereglerna, exempelvis svårigheter att identifiera beskattningsbar inkomst och bristande information om tjänsteleverantörerna. Enligt kommissionen bör medlemsstaternas mål vara att införa rimliga skyldigheter och lika villkor. Skatteskyldigheterna för företag som erbjuder jämförbara tjänster bör vara lika till sin funktion. Det är viktigt att medvetenheten om skatteskyldigheten ökar, liksom vägledning, ökad öppenhet och insyn med hjälp av information på internet. Detta kan vara ett sätt att frigöra potentialen i delningsekonomin. Kommissionen konstaterar även att delningsekonomin tack vare den ökade spårbarhet som

digitala plattformar möjliggör har skapat nya möjligheter att hjälpa skattemyndigheter och skattebetalare att fullgöra skyldigheter. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att arbeta med dessa frågor. Medlemsstaterna uppmanas även att se över sina skattebestämmelser för att skapa lika villkor för företag som tillhandahåller samma tjänster, att fortsätta sina förenklingssträvanden för att underlätta för delningsekonomiska affärsmodeller, exempelvis genom gemensamma kontaktpunkter, och att utforma vägledning på internet om tillämpningen av skattebestämmelserna på affärsmodeller i delningsekonomin. När det gäller mervärdesskatt avser kommissionen att inom ramen för handlingsplanen för mervärdesskatt utarbeta förslag som bl.a. ska förenkla mervärdesskattehanteringen för små och medelstora e-handelsföretag (se vidare faktapromemoria 2015/16:FPM76). Delningsplattformar uppmanas att vara proaktiva och samarbeta med nationella skattemyndigheter samtidigt som de respekterar lagstiftning om skydd av personuppgifter liksom ansvarsordningen som fastställs i e-handelsdirektivet.

Övervakning

För att övervaka den snabba föränderligheten inom olika sektorer i delningsekonomin kommer kommissionen att införa en ram för övervakning som omfattar lagstiftningens, ekonomins och näringslivets utveckling. Målet är att följa tendenserna i fråga om tjänsternas pris och kvalitet samt att kartlägga eventuella hinder och problem, i synnerhet de som beror på olika nationella bestämmelser eller luckor i lagstiftningen. Övervakningen kommer också att bidra till kommissionens arbete för att underlätta innovation och entreprenörskap på den inre marknaden. Följande verktyg kommer att användas: i) regelbundet återkommande undersökningar bland konsumenter och företag om deras användning av delningsekonomin, ii) kontinuerlig kartläggning av lagstiftningens utveckling i medlemsstaterna, och iii) dialog med berörda aktörer inom ramen för forumet för den inre marknaden, med två möten per år för att bedöma sektorns utveckling på gräsrotsnivå och kartlägga god praxis. Resultatet av övervakningen kommer att sammanfattas i resultattavlan för den inre marknaden.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga konkreta lagstiftnings- eller åtgärdsförslag. Svenska regler förväntas därmed inte påverkas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Ej aktuellt med anledning av att meddelandet innehåller en vägledning som är baserad på redan befintlig lagstiftning.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den snabbt växande delningsekonomin bedöms bidra till en ökad tillväxt, en grön resurseffektiv ekonomi och mer flexibla tjänster till lägre priser. För att skapa förutsättningar för detta är det viktigt att det finns en tydlighet om vilka regler som ska tillämpas av och på aktörer inom delningsekonomin. Då rättsläget inte alltid är helt tydligt välkomnar regeringen att kommissionen presenterat en vägledning om hur befintlig lagstiftning kan tillämpas. Frågan är också föremål för flera utredningar och uppdrag till myndigheter där avsikten är att belysa och analysera företeelsen och svensk lagstiftnings tillämplighet och ändamålsenlighet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har initialt ställt sig generellt positiva till meddelandet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet kommer inte att remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet presenterades av kommissionen i rådsarbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt den 16 juni.

