



Förordning om onlinebaserade förmedlingstjänster

Utrikesdepartementet

2018-05-30

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 238 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster

Sammanfattning

Europeiska kommissionens förslag tar främst sikte på leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster, eller plattformar, som de också kallas. Med detta menas bland annat digitala marknadsplatser, till exempel hemsidor eller mobilapplikationer där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster från olika bolag. Förslaget omfattar exempelvis plattformen App Store, resebokningstjänsten Booking.com och sökmotorer såsom Google och Yahoo!.

Kommissionen har identifierat ett antal problem i affärsrelationerna mellan plattformar och deras företagsanvändare, det vill säga fysiska eller juridiska personer som erbjuder varor eller tjänster på plattformarnas marknadsplatser. Detsamma gäller affärsrelationer mellan leverantörer av sökmotorer och företag som köper deras tjänster och/eller påverkas av deras näringsverksamhet. Kommissionen menar att affärsrelationerna präglas av bristande förutsägbarhet, transparens, tillit och ojämna styrkeförhållanden. Förslaget syftar till att lösa dessa problem.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Sammantaget anser regeringen att förordningen har potentialen att bidra till ökad transparens, tillit, förutsägbarhet och jämnare styrkeförhållanden. Samtidigt eftersträvar förslaget det viktiga målet att skydda plattformarnas och sökmotorernas autonomi och innovationskapacitet. Regeringens målsättning är att

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska kommissionens Strategi för en digital inre marknad betonade att webbaserade plattformar, till exempel marknadsplatser där konsumenter kan köpa mobilapplikationer eller boka resor, spelar en viktig roll i Europas ekonomi (KOM (2015) 192 slutlig). Kommissionen underströk att plattformar är viktiga innovatörer som bland annat gör det enklare för små- och medelstora företag att nå konsumenter på internet. Plattformarnas verksamhet gynnar även konsumenter, eftersom marknadsplatserna ger dem tillgång till ett stort utbud av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser. Samtidigt noterade kommissionen att plattformar – särskilt de ledande aktörerna – har mycket inflytande och är grindvakter till stora marknadsplatser.

Strategin för en digital inre marknad identifierade ett antal problem i affärsrelationerna mellan plattformar och företagsanvändare, det vill säga fysiska eller juridiska personer som erbjuder varor eller tjänster på plattformarnas marknadsplatser. Kommissionen menade att affärsrelationerna präglas av ojämna styrkeförhållanden och vissa otillbörliga affärsmetoder. Enligt kommissionen är plattformarna exempelvis ofta inte transparenta med vilka regler som företagsanvändarna ska följa, inte minst vad gäller prissättning.

Kommissionens plattformsmeddelande (KOM (2016) 288 slutlig) gav återigen uttryck för att det förekommer att plattformar använder ett antal otillbörliga affärsmetoder. Kommissionen pekade bland annat på att plattformar i vissa fall utnyttjar sin kontroll över marknadsplatserna till att särbehandla sina egna varor och tjänster, vilket drabbar konkurrerande företagsanvändare som erbjuder liknande produkter på marknadsplatserna. Kommissionen uttalade att den skulle återkomma med mer djuplodande analyser av affärsrelationerna mellan plattformar och företagsanvändare.

Kommissionen presenterade de utlovade analyserna i halvtidsöversynen av strategin för en digital inre marknad (KOM (2017) 228 slutlig). Kommissionen menade att plattformarnas verksamhet borde bli mer transparent, förutsägbar, rättvis och förtroendeingivande. Kommissionen förutsåg att det möjligtvis skulle krävas lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma detta och annonserade att en konsekvensanalys av olika alternativa åtgärder skulle presenteras i slutet av 2017.

I slutsatserna från Europeiska rådet den 19 oktober 2017 efterfrågades också ökad transparens i plattformars affärsmetoder (Europeiska rådets slutsatser om migration, digitalt Europa, säkerhet och försvar, 19/10/2017).

Den 26 april 2018 publicerade kommissionen konsekvensanalysen (SWD (2018) 138 slutlig). Samma datum presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster (KOM (2018) 238 slutlig).

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förslagets tillämpningsområde

Förordningen tar främst sikte på leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster, eller plattformar, som de också kallas. Med detta menas bland annat digitala marknadsplatser, till exempel hemsidor eller mobilapplikationer där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster från olika bolag. Förslaget omfattar exempelvis App Store och resebokningstjänsten Booking.com. Förordningen syftar till att reglera affärsrelationer mellan plattformar och fysiska eller juridiska personer som använder plattformar i sin näringsverksamhet, så kallade "företagsanvändare."

Enligt artikel 2.2 i förslaget måste tre villkor vara uppfyllda för att en plattform ska omfattas av förordningen. För det första måste plattformens verksamhet falla inom begreppet "informationssamhällets tjänster." Enkelt uttryckt är det tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på begäran av en tjänstemottagare. För det andra måste plattformen göra det möjligt för företagsanvändare att erbjuda konsumenterna varor eller tjänster. För det tredje måste transaktionerna vara baserade på avtal mellan plattformen och företagsanvändaren, å ena sidan, samt företagsanvändaren och konsumenten, å andra sidan.

Förutom plattformar omfattar förordningen också leverantörer av sökmotorer. Enligt artikel 2.5 i förslaget är en sökmotor en digital tjänst som gör det möjligt för användare att göra sökningar på i princip alla webbplatser. Förordningen reglerar affärsrelationer mellan leverantörer av sökmotorer och så kallade "företagswebbplatsanvändare." Enligt artikel 2.7 är en företagswebbplatsanvändare en fysisk eller juridisk person som använder webbplatser för att erbjuda konsumenterna varor eller tjänster inom ramen för sin närings- eller yrkesverksamhet.

1.2.2 Artikel 3: Plattformarnas allmänna villkor

Affärsrelationer mellan plattformar och företagsanvändare bygger på plattformarnas allmänna villkor. De allmänna villkoren är ett avtal som företagsanvändare måste underteckna för att kunna bedriva näringsverksamhet på plattformar. Villkoren dikterar bland annat hur

plattformars arvode ska beräknas, vilka typer av tjänster och varor som får säljas samt hur säljverksamheten ska bedrivas.

Kommissionen menar att affärsrelationerna mellan plattformar och företagsanvändare inte är tillräckligt transparenta och förutsägbara, vilket dämpar marknadens tillväxt. Enligt kommissionen beror det bland annat på att de allmänna villkoren lider av vissa brister. För det första är de ofta otydliga. För det andra förekommer det att plattformar ändrar dem med kort varsel. Det kan få stora konsekvenser för en företagsanvändare som är beroende av plattformen ifråga och har inrättat sin verksamhet utefter de allmänna villkoren.

Förordningen innefattar ett antal regler som syftar till att lösa de beskrivna problemen. Enligt artikel 3 ska de allmänna villkoren vara formulerade i klara och entydiga ordalag. De ska därutöver ange vilka objektiva skäl som plattformar kan åberopa för att tillfälligt avbryta eller avsluta tillhandahållandet av tjänster till företagsanvändare. Slutligen måste plattformarna underrätta de berörda företagsanvändarna om alla planerade ändringar av sina allmänna villkor.

Företagsanvändare är inte bundna av allmänna villkor som strider mot artikel 3, förutsatt att en behörig domstol har fastställt att de allmänna villkoren inte uppfyller bestämmelsens krav.

1.2.3 Artikel 4: Tillfälligt avbrytande eller avslutande av affärsrelationer

Enligt konsekvensanalysen är många företagsanvändare beroende av plattformar. Det är där deras kunder finns och där stora delar av deras försäljning äger rum. Det förekommer att plattformar tar bort företagsanvändares produkter och tjänster från sina marknadsplatser, till exempel för att de inte följt de allmänna villkoren. Det kan ske med kort varsel och utan förklaring, vilket kan få stora konsekvenser för en företagsanvändare som är beroende av plattformen ifråga.

Artikel 4 i förordningen syftar till att råda bot på problemet. Bestämmelsen innebär att plattformar som beslutar att tillfälligt avbryta eller avsluta affärsrelationer med företagsanvändare har vissa skyldigheter. De ska bland annat utan onödigt dröjsmål ge den berörda företagsanvändaren en redogörelse för skälen bakom beslutet.

1.2.4 Artikel 5: Allmänna villkor om rangordning

Plattformars och sökmotorers algoritmer rangordnar varor och tjänster utefter olika kriterier. Detta innebär att olika varor och tjänster hamnar på olika platser i konsumenternas sökresultat. Enligt konsekvensanalysen uppger 66 % av små- och medelstora företag att rangordning har en stor inverkan på deras försäljning.

Enligt konsekvensanalysen är det vanligt förekommande att företag inte förstår hur plattformarnas och sökmotornas rangordning går till. Kommissionen menar att detta leder till osäkerhet i affärsrelationer mellan plattformar, leverantörer av sökmotorer, företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare. Mot bakgrund av detta innehåller artikel 5 i förordningen bestämmelser om allmänna villkor och rangordning. Artikeln innebär att plattformar och leverantörer av sökmotorer måste klargöra hur rangordning sker. De har dock ingen skyldighet att avslöja företagshemligheter.

1.2.5 Artikel 6: Allmänna villkor om differentierad behandling

Enligt konsekvensanalysen säljer vissa plattformar varor och tjänster på sina egna marknadsplatser. På så sätt konkurrerar de med företagsanvändarna, det vill säga med sina egna kunder. Eftersom plattformarna äger marknadsplatserna har de ett visst övertag. De kan särbehandla sina egna varor och tjänster till nackdel för företagsanvändarna. Enligt konsekvensanalysen förklarar plattformarna i allmänhet inte för företagsanvändarna hur den särbehandlingen går till.

Artikel 6 syftar till att göra särbehandlingen mer transparent och förutsägbar. Bestämmelsen innebär att de allmänna villkoren ska ange hur särbehandlingen går till. Plattformar som särbehandlar sina egna varor och tjänster i rangordningen måste till exempel ange hur rangordningen görs.

1.2.6 Artikel 7: Allmänna villkor om tillgång till data

Data är en viktig del av både plattformarnas och företagsanvändarnas affärsmodell. Enligt konsekvensanalysen anser ett väsentligt antal företagsanvändare att de allmänna villkoren har otydliga regler kring deras tillgång till data. Tanken bakom artikel 7 är att tackla det problemet. Bestämmelsen stipulerar att de allmänna villkoren ska innehålla en beskrivning av företagsanvändarnas tillgång till data. Det rör sig till exempel om en redogörelse för de regler som bestämmer vilka typer av data de har eller inte har tillgång till.

1.2.7 Artikel 8: Inskränkningar i företagsanvändarnas möjligheter att fritt bestämma försäljningsvillkor

Enligt konsekvensanalysen förekommer det att plattformar föreskriver att företagsanvändare bara får sälja produkter till ett visst pris och/eller på vissa villkor. Det kan exempelvis vara det lägsta priset och/eller de bästa villkoren som företagsanvändaren ifråga erbjuder på sina egna försäljningsställen.

Enligt konsekvensanalysen uppger många företagsanvändare att plattformar inte är transparenta med hur de beskrivna reglerna är utformade. Artikel 8 syftar till att förmå plattformar att förtydliga de allmänna villkoren och på så sätt skapa större transparens. Bestämmelsen innebär att de allmänna villkoren ska innehålla information om hur plattformen begränsar företagsanvändarnas möjligheter att bestämma vilka villkor som erbjuds till konsumenterna vid försäljning. Artikel 9 anger också att informationen ska vara lättillgänglig för allmänheten.

1.2.8 Artikel 9: Internt system för hantering av klagomål

Enligt konsekvensanalysen väljer ofta företagsanvändare att inte framföra klagomål till plattformar. Företagsanvändarnas beroendeställning skapar en rädsla för repressalier. Kommissionen menar också att de flesta plattformar inte har system för hantering av klagomål och medling, vilket gör det svårare att lösa tvister. Enligt artikel 9 i förordningen har därför plattformar en skyldighet att upprätta system för hantering av klagomål. Bestämmelsen ställer ett antal krav på hur systemen ska fungera. De ska till exempel vara lättillgängliga för företagsanvändarna. De allmänna villkoren ska därutöver innehålla information om hur systemet för hantering av klagomål fungerar.

Avslutningsvis har plattformarna en skyldighet att årligen sammanställa information om systemen, blanda annat hur effektiva de är, antalet klagomål och vad klagomålen handlade om. Informationen ska vara lättillgänglig för allmänheten.

1.2.9 Artikel 10–12: Medling och förfaranden vid nationell domstol

Artikel 10 och 11 i förordningen är en del av kommissionens försök att underlätta tvistlösning mellan plattformar och företagsanvändare. Artiklarna tar sikte på tvistlösning utanför domstol. Kommissionen menar att tvistlösning utanför domstol bör uppmuntras, eftersom domstolsprocesser slukar mycket resurser.

Artikel 10 stipulerar att de allmänna villkoren ska ange en eller flera medlare som plattformen ifråga är villig att använda vid eventuella tvister med företagsanvändare. Bestämmelsen innehåller därutöver ett antal krav som medlarna ska uppfylla. De ska exempelvis vara opartiska och oberoende samt besitta tillräcklig sakkunskap. Enligt artikel 11 ska kommissionen uppmuntra plattformar att inrätta organisationer som tillhandahåller medlingstjänster.

Artikel 12 berör rättsprocesser vid nationell domstol. Artikel 12 kan ses som ett av kommissionens försök att utjämna styrkeförhållandena mellan plattformar, företagsanvändare, leverantörer av sökmotorer och företagswebbplatsanvändare. Bestämmelsen eftersträvar det målet genom att ge vissa typer av organisationer och offentliga organ rätt att föra talan mot plattformar och leverantörer av sökmotorer.

1.2.10 Artikel 13–14: Uppförandekoder och översyn

Artikel 13 tar sikte på att tillse att förordningen tillämpas på ett korrekt sätt genom att uppmuntra plattformar och leverantörer av sökmotorer att ta fram uppförandekoder. Uppförandekodernas syfte ska vara att främja korrekt tillämpning av förordningen.

Artikel 14 stipulerar att kommissionen ska utvärdera förordningen och rapportera till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Den första rapporteringen ska ske tre år efter dagen för ikraftträdande och därefter vart tredje år.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen bedömer att förordningens effekter på gällande svenska regler är begränsade. Sverige har nämligen inga författningar som tar sikte på de specifika problem som förordningen syftar till att lösa. Det är däremot möjligt att Sverige måste utfärda nya författningar för att genomföra förordningen.

Förslaget om rätt för organisationer att föra talan i domstol kan komma att påverka nationella bestämmelser om talerätt, vilket behöver analyseras närmare.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensanalys (SWD (2018) 138 slutlig) påverkar inte förordningen medlemsstaternas eller EU:s budget. Detsamma gäller företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare. Kommissionen menar vidare att förordningen inte påverkar sökmotorers ekonomi i någon högre utsträckning.

Plattformarna kommer snarare att bära kostnaderna. Kommissionen menar att de huvudsakliga utgifterna hänför sig till tre områden: Det första är efterlevnad av förordningens regler om de allmänna villkorens utformning. Det andra är upprättande och drift av interna system för hantering av klagomål samt inrättande av organisationer vars uppgift är att erbjuda medling. Det tredje är skyldigheten att ta fram årliga rapporter om systemens funktion.

Enligt konsekvensanalysen kommer dessa kostnader att variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, till exempel plattformarnas storlek och förmedlingstjänsternas komplexitet. Stora plattformar kommer till exempel att drabbas av en engångskostnad för att upprätta system för hantering av klagomål. Den utgiftsposten beräknas uppgå till i genomsnitt 0,03 % av årsomsättningen. Kommissionen bedömer att kostnaderna för små

plattformar – det vill säga företag med 50–250 anställda – generellt kommer att öka med 0,4–1 %, vilket motsvarar en heltidsanställning.

2017/18:FPM97

Kommissionen anser att förordningen kommer att öka företagsanvändarnas och företagswebbplatsanvändarnas försäljning. Detta bedöms följa av att förordningen förbättrar deras affärsrelationer med plattformar och leverantörer av sökmotorer, till exempel genom att skapa mer transparens, förutsägbarhet och tillit.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Förslaget tar sikte på en webbaserad marknad som präglas av ett flertal problem. Det rör sig framför allt om ojämna styrkeförhållanden mellan företag samt bristande transparens, förutsägbarhet och tillit i affärsrelationer. Samtidigt anser regeringen att lagstiftningsåtgärder inte bör begränsa branschens autonomi mer än absolut nödvändigt. Det är viktigt att beakta att förslaget tar sikte på en högteknologisk bransch som är under ständig utveckling. Oproportionerliga lagstiftningsåtgärder riskerar att hämma branschens utveckling och innovationskapacitet, vilket är skadligt för konsumenter, företag och samhället i stort.

Syftet med kommissionens förslag är att åstadkomma en balanserad avvägning mellan dessa motstående intressen. Förordningen ger plattformar och leverantörer av sökmotorer en skyldighet att förtydliga sina allmänna villkor på vissa punkter, men bestämmer inte vilka regler villkoren får innehålla. Förordningen ger därutöver plattformar en skyldighet att förvarna innan allmänna villkor ändras eller innan företagsanvändare stängs ute från marknadsplatser. Den ålägger också plattformar att förklara skälen till sådana åtgärder, men bestämmer inte på vilka grunder de får vidtas. Förslaget uppmuntrar därutöver plattformar och leverantörer av sökmotorer att utforma frivilliga åtaganden inom ramarna för självreglering.

Sammantaget anser regeringen att förordningen har potentialen att bidra till ökad transparens, tillit, förutsägbarhet och jämnare styrkeförhållanden. Samtidigt eftersträvar förslaget det viktiga målet att skydda plattformarnas och sökmotorernas autonomi och innovationskapacitet. Regeringens målsättning är att förhandlingarna ska resultera i en förordning som utgör en balanserad avvägning mellan dessa intressen.

Ett flertal medlemsstater har uttalat att de välkomnar kommissionens förslag. Bland dessa medlemsstater återfinns Luxemburg, Portugal, Danmark, Irland, Italien, Polen, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Estland och Litauen. Notera dock att förhandlingarna befinner sig i ett tidigt skede, vilket innebär att medlemsstaterna ännu bara har preliminära och allmänt hållna ståndpunkter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har uttalat att EU bör vidta åtgärder för att förhindra att plattformar utnyttjar sin marknadsmakt (2016/2276(INI)).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu okända. Utrikesdepartementet remitterade förordningen den 8 maj 2018 och svarsfristen löper ut den 1 juni.

Regeringen höll ett rundabordssamtal med branschen innan kommissionen lade fram sitt förslag. Temat var affärsrelationerna mellan plattformar och företagsanvändare. Det framgick att branschen har en splittrad syn på frågan.

Å ena sidan menade ett antal plattformar att det kan vara ofördelaktigt att lagstifta på området, till exempel eftersom regelbördan riskerar att hämma innovation. En stor plattform framförde också att självreglering är att föredra framför lagstiftning. Å andra sidan menade bland annat handeln, ett stort svenskt techbolag och en mediekoncern att affärsrelationerna präglas av ojämna styrkeförhållanden och orättvisa villkor. De ansåg också att lagstiftning skulle kunna lösa problemen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i funktionsfördraget är tillämpligt, vilket innebär att Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förordningen är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Vad gäller subsidiaritet anför kommissionen att de berörda onlinetjänsterna är gränsöverskridande, vilket innebär att medlemsstaterna inte kan uppnå de eftersträlvade målen på egen hand. Ledande plattformar kan vara etablerade i en medlemsstat, men nästan hela EU:s befolkning har tillgång till dem.

Vad gäller proportionalitet menar kommissionen att förordningen utgör en balanserad avvägning mellan alla motstående intressen. Förslaget syftar till att skapa bättre villkor för företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare. Samtidigt förblir plattformar och leverantörer av sökmotorer i princip fria att fastställa allmänna bestämmelser för sitt tillhandahållande av tjänster. De erbjuds dessutom möjligheten att utforma frivilliga åtaganden inom ramarna för uppförandekoder. Förordningen skyddar alltså deras innovationskapacitet och autonomi, samtidigt som den skapar bättre villkor för företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har remitterats och det pågår förhandlingar i Rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

Onlinebaserade förmedlingstjänster

Med detta menas blandat annat digitala marknadsplatser, till exempel hemsidor eller mobilapplikationer där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster från olika bolag. Begreppet omfattar exempelvis App Store och resebokningstjänsten Booking.com.

Sökmotor

En digital tjänst som gör det möjligt för användare att göra sökningar på i princip alla webbplatser.

Företagsanvändare

En fysisk eller juridisk person som via onlinebaserade förmedlingstjänster erbjuder konsumenterna varor eller tjänster inom ramen för sin närings- eller yrkesverksamhet

Företagswebbplatsanvändare

En fysisk eller juridisk person som använder webbplatser för att erbjuda konsumenterna varor eller tjänster inom ramen för sin närings- eller yrkesverksamhet.