

U 6/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europeiska unionens och rådets förordning (*akt om digitala marknader*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 15 december 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om en fungerande och rättvis digital marknad samt en promemoria om förordningen

Helsingfors den 4 februari 2021

Arbetsminister Tuula Haatainen

Ledande sakkunnig Hannele Timonen

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2020/1786

29.1.2021

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM EN FUNGERANDE OCH RÄTTVIS DIGITAL MARKNAD

1 Bakgrund

Kommissionen har 15.12.2020 lämnat ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en fungerande och rättvis digital marknad (KOM(2020) 842 slutlig). Förslaget grundar sig på genomförandet av kommissionens strategi för den digitala inre marknaden och politiska mål som kommissionen förde fram i sitt meddelande ”Att forma Europas digitala framtid” i februari 2020. Förslaget grundar sig också på den långdragna diskussionen om huruvida verktygen inom konkurrensreglerna är tillräckliga på den digitala marknaden samt på kommissionens observationer i samband med genomförandet av konkurrensreglerna. Förslaget grundar sig också på förordningen om relationer mellan nätplattformar och deras företagsanvändare (EU) 2019/1150 samt på resultaten från EU:s observationscentrum för onlineplattformsekonomin som består av akademiska sakkunniga.

2 Målsättning

Syftet med lagen om digitala marknader är att behandla de negativa konsekvenserna av ett visst beteende hos de digitala plattformsföretag som fungerar som ”grindvakter” på den inre marknaden. Som grindvakter betraktas plattformsföretag som i stor utsträckning påverkar den inre marknaden och som fungerar som en viktig sluss för företagsanvändare så att de kan nå sina kunder och som har eller förväntas få en fast förankrad och varaktig ställning på marknaden. Syftet med den föreslagna förordningen är att hindra grindvakterna från att ställa orättvisa villkor för företag och konsumenter och att säkerställa öppenhet när det gäller viktiga digitala tjänster. Uppskattningsvis 10–15 plattformsföretag kommer att omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Syftet är därtill att genom enhetlig reglering säkerställa att den inre marknaden fungerar och för sin del att förebygga en decentraliserad reglering som hotar den inre marknads funktion till följd av olika nationella lösningar avseende regleringen.

De nya reglerna begränsar inte genomförandet av EU:s konkurrensregler eller tillämpningen av nationella konkurrensregler, utan det är fråga om en parallell reglering. Lagen gäller sådana otillbörliga metoder hos grindvakter som inte omfattas av EU:s gällande konkurrensregler eller som inte alltid kan hanteras effektivt genom konkurrensreglerna, till exempel på grund av att konkurrensreglerna tillämpas på enskilda fall och i efterhand. Enligt kommissionen kommer lagen således att på förhand minimera de negativa strukturella konsekvenserna av sådana otillbörliga metoder för marknaden, utan att den begränsar EU:s möjligheter att genom EU:s gällande konkurrensregler ingripa i ett senare skede.

Kommissionen publicerade samtidigt med den nämnda föreslagna lagen om digitala marknader också ett förslag om den inre marknaden för digitala tjänster (KOM(2020) 825 slutlig). Syftet med den är att ta fram sådana gemensamma regler i EU för onlinebaserade förmedlingstjänster

som bidrar till en nätmiljö som fungerar säkert, förutsebart och pålitligt. Statsrådet har upprättat en separat skrivelse om förslaget.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Syfte och tillämpningsområde för förslaget till förordning (artiklarna 1–2)

Genom förordningen föreskrivs om enhetliga regler för den digitala sektorn i unionen som ska säkerställa en rättvis marknad i den digitala sektorn genom ingripande i orättvisa förfaranden hos aktörer med ställning som grindvakt som tillhandahåller en central plattformstjänst (*core platform service*).

Förordningen ska endast gälla stora företag som identifieras som s.k. grindvakter i enlighet med de objektiva kriterierna i förslaget eller som kommissionen betecknar som grindvakter enligt en marknadsundersökning som har gjorts med stöd av förordningen. Dessa företag kontrollerar minst en central plattformstjänst såsom sökmotorer, sociala nätverk, vissa meddelandetjänster, operativsystem eller förmedlingstjänster som fungerar på nätet. Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på företag som är verksamma i och utanför EU och som har slutanvändare i EU.

Förordningen kompletterar EU:s konkurrensrätt och den utgör inget hinder för tillämpning av konkurrensrättslig reglering. Medlemsstaterna får utöver det som föreskrivs i förordningen inte ålägga grindvakterna lagstiftningsmässiga eller administrativa skyldigheter genom att motivera dem med säkerställande av fungerande och rättvisa marknader. Förordningen hindrar inte medlemsstaterna från att utfärda nationell lagstiftning på grundval av allmänt intresse, förutsatt att regleringen är i linje med EU:s reglering. Nationella myndigheter får inte fatta beslut som står i strid med kommissionens beslut som fattats på grundval av förordningen.

Kommissionen och medlemsstaterna svarar i tätt samarbete för tillsynen över efterlevnaden av förordningen. Kommissionen fattar beslut om att åtgärder ska vidtas, inte de nationella myndigheterna.

3.2 Definition av nätplattformar som fungerar som grindvakter och fastställande av ställningen som grindvakt (artiklarna 3–4)

De aktörer som tillhandahåller centrala plattformstjänster betraktas som grindvakter om de har en betydande inverkan på den inre marknaden och fungerar som en viktig sluss för företagsanvändare så att de kan nå sina kunder och om de har eller förväntas få en fast förankrad och varaktig ställning.

Ett företag antas uppfylla kriterierna för grindvakt om följande förutsättningar uppfylls: 1) företagets omsättning är minst 6,5 miljarder euro under de tre senaste räkenskapsperioderna eller plattformens moderföretag har ett värde som överstiger 65 miljarder euro under den senaste granskade räkenskapsperioden, och företaget tillhandahåller centrala plattformstjänster i minst tre medlemsstater, 2) företagets centrala plattformstjänst har varje månad haft fler än 45 miljoner slutanvändare i EU och fler än 10 000 företagsanvändare som är etablerade i EU varje räkenskapsperiod under de tre senaste räkenskapsperioderna, och 3) gränserna ovan har överskridits under de tre föregående räkenskapsperioderna. Även om alla tröskelvärden inte uppnås kan kommissionen enligt en marknadsundersökning beteckna ett företag som grindvakt. De föreslagna tröskelvärdena avviker från de tröskelvärden som kommissionen föreslår i förslaget till lag om digitala tjänster i fråga om skyldigheterna för mycket stora nätplattformar.

Företagen ska själva kontrollera om de uppfyller de kvantitativa tröskelvärdena för att identifieras som grindvakter. De ska informera kommissionen om detta inom tre månader från att tröskelvärdena uppnåtts. Efter detta pekar kommissionen ut de företag som uppfyller kriterierna för grindvakter på grundval av den information som företagen lämnat eller efter en marknadsundersökning. Ett plattformsföretag som antas uppfylla kriterierna för grindvakt på grundval av de kvantitativa tröskelvärdena kan sträva efter att med motiverad motbevisning påvisa att det inte ska betecknas som grindvakt även om tröskelvärdena uppnås. Senast sex månader efter att ha identifierats som grindvakt måste företaget följa de förbud och skyldigheter som fastställs i lagen. Om ett företag uppfyller kriterierna för grindvakt men ännu inte har en fast förankrad och varaktig ställning, men förväntas nå en sådan position i en nära framtid kommer bara de skyldigheter att gälla som är nödvändiga och lämpliga för att säkerställa att företaget inte genom otillbörliga metoder når en fast förankrad och varaktig ställning i sin verksamhet.

Kommissionen kan på begäran eller på eget initiativ ompröva huruvida ett företag uppfyller kriterierna för grindvakt (artikel 4). Dessutom omprövar kommissionen regelbundet, med minst två års mellanrum om ett företag som betecknats som grindvakt fortfarande uppfyller kriterierna för grindvakt eller om nya företag eventuellt ska betecknas som grindvakter. Kommissionen offentliggör och uppdaterar en lista över grindvakter och centrala plattformstjänster.

3.3 Grindvakternas skyldigheter och förbjudna kommersiella förfaranden (artiklarna 5–13)

I förordningen fastställs en rad krav som grindvakter måste uppfylla i sin löpande verksamhet för att säkerställa rättvisa och öppna digitala marknader. Kraven är dels absoluta och dels skräddarsydda från fall till fall.

Enligt absoluta krav (artikel 5) ska grindvakterna

- avstå från att kombinera personuppgifter som härrör från en central plattformstjänst med sådana personuppgifter som härrör från någon annan tjänst som grindvakterna själva tillhandahåller eller med personuppgifter som härrör från en tjänst som tillhandahålls av tredje part samt från att registrera slutanvändarna i andra tjänster som grindvakterna tillhandahåller för att kombinera personuppgifter om slutanvändaren inte har gett sitt samtycke till det (artikel 5 a);
- låta företagsanvändare erbjuda samma varor till slutanvändarna via en förmedlingstjänst som tillhandahålls av tredje part på olika villkor och till olika priser än i grindvaktens förmedlingstjänst (5 b);
- ge sina företagsanvändare möjlighet att ge offerter till slutanvändarna via grindvaktens centrala plattformstjänst och ingå avtal med dessa slutanvändare utanför grindvaktens centrala plattformstjänst samt ge slutanvändarna via den centrala plattformstjänsten tillträde till det innehåll som företagsanvändaren tillhandahåller via applikationen också i de fall då innehållet har köpts av företagsanvändaren utanför grindvaktens centrala plattformstjänst (5 c);
- inte ha möjlighet att förhindra eller försvåra företagsanvändarnas klagomål om grindvakternas förfaranden hos myndigheter (5 d);
- avstå från att kräva att företagsanvändaren använder eller erbjuder en tjänst för identifiering som grindvakten tillhandahåller i företagsanvändarens egen tjänst som företagsanvändaren tillhandahåller via grindvaktens centrala plattformstjänst (5 e);

U 6/2021 rd

- avstå från att kräva att företagsanvändaren eller slutanvändaren ska logga in eller registrera sig i en annan central plattformstjänst som grindvakten tillhandahåller som förutsättning för användning av någon annan central plattformstjänst som grindvakten tillhandahåller (5 f);
- på begäran lämna till de parter som köper annons- eller publiceringstjänster av grindvakten information om priset på dessa tjänster och om de ersättningar som betalas till den som publicerar material (5 g)

Enligt från fall till fall skräddarsydda krav (artikel 6) ska grindvakterna

- avstå från att utnyttja icke-offentlig information som de fått från företagsanvändare eller företagsanvändares slutanvändare för att konkurrera med företagsanvändare (6 a);
- avstå från att hindra användare från att avinstallera någon förinstallerad programvara eller appar, dock med beaktande av att skyldigheten inte äventyrar funktionen hos en utrustning eller ett operativsystem (6 b);
- tillåta att tredje parter appar installeras i operativsystemet, användning av appbutiker eller tillträde till tredje parter appar på annat sätt än via en central plattformstjänst (6 c);
- avstå från att gynna tillhandahållande av de egna tjänsterna och produkterna i relation till företagsanvändares tjänster och produkter genom att framhäva det egna utbudet i tjänsten (6 d);
- avstå från att sätta tekniska spärrar för slutanvändarna för användning av andra aktörers appar och tjänster i grindvaktens operativsystem (6 e);
- möjliggöra verksamheten för företagsanvändare och leverantörer av kompletterande tjänster på samma villkor som de kompletterande tjänster som grindvakten själv tillhandahåller (6 f);
- ge de företag som annonserar på grindvaktens plattformar, på företagens begäran och avgiftsfritt, tillgång till grindvaktens verktyg för resultatmätning och till den information som krävs för att de som annonserar och publicerar material själva ska kunna göra en oberoende kontroll av de annonser de gör hos grindvakten (6 g);
- möjliggöra effektiv överföring av data som uppkommit till följd av företagsanvändarnas och slutanvändarnas användning samt tillhandahålla medel för överföring av data (6 h);
- ge företagsanvändaren eller tredje part som företagsanvändaren befullmäktigat avgiftsfritt, effektivt, högklassigt, fortlöpande och realtidigt tillträde till kombinerade eller icke-kombinerade data som uppkommit till följd av företagsanvändarnas och slutanvändarnas verksamhet i grindvaktens centrala plattformstjänst eller som lämnats för den, samt i fråga om personuppgifter ge företagsanvändare tillgång till data endast i de fall då data är direkt kopplade till slutanvändarens varor som företagsanvändaren erbjuder via grindvaktens centrala plattformstjänst och då slutanvändaren har gett sitt samtycke till det (6 i);

- erbjuda tredje parter som erbjuder sökmotortjänster på deras begäran rättvist, ändamålsenligt och icke-diskriminerande tillträde till data som gäller ordning, sökningar och visningar som har uppkommit till följd av verksamhet hos en slutanvändare av sökmotorn och som anonymiserats till den del som anses vara personuppgifter (6 j);
- tillämpa rättvisa och icke-diskriminerande villkor när företagsanvändare använder en appbutik som har betecknats som grindvakt (6 k)

Kommissionen ålägger grindvaktsföretaget dessa skyldigheter som granskas från fall till fall.

Grindvakterna har därtill informations- och tillsynsskyldigheter. Grindvakterna ska (artikel 12) informera kommissionen om alla företagsköp på den digitala marknaden inom tre månader från köpet samt om den nya plattformstjänsten uppfyller tröskelvärdet enligt definitionen för grindvakt, alltså över 45 miljoner kunder per månad och över 10 000 företagsanvändare per räkenskapsperiod under de tre senaste räkenskapsperioderna.

Grindvakterna ska (artikel 13) inom sex månader efter att ha blivit betecknade som grindvakter till kommissionen lämna en berättelse av en oberoende inspektör av alla de tekniker som de utnyttjar vid profilering av slutanvändarna. Berättelsen ska uppdateras varje år. Syftet med skyldigheten är att öka transparensen hos de förfaranden som används vid profilering för att grindvakterna ska kunna hindras från att göra en djupgående analys om konsumenterna utan att företag eller startup-företag som vill träda in på marknaden får tillgång till data i samma omfattning eller på samma precisionsnivå.

3.4 Syfte med och genomförande av marknadsundersökningar (artiklarna 14–17)

Kommissionen har befogenhet att genomföra marknadsundersökningar för att övervaka förordningen samt för att säkerställa förordningens aktualitet.

Förordningen ger kommissionen befogenhet att genomföra marknadsundersökningar på tre grunder. Den första grunden är att undersökningen genomförs för att identifiera sådana grindvakter som inte uppfyller de kvantitativa tröskelvärdena eller som uppfyller dem men som har lagt fram motiverad motbevisning som tillbakavisar antagandet på grundval av dessa tröskelvärden. Den andra grunden för en marknadsundersökning är att reda ut som grindvakten systematiskt har brutit mot reglerna i förordningen. Den tredje grunden är att fastställa huruvida andra tjänster i den digitala sektorn bör föras upp på listan över centrala plattformstjänster som omfattas av förordningen, eller huruvida det dyker upp nya metoder som kan få samma negativa konsekvenser som de metoder som redan omfattas.

Kommissionen ska ha befogenhet att vidta strukturella åtgärder i de fall då kommissionen utifrån marknadsundersökningar har upptäckt att en grindvakt systematiskt bryter mot skyldigheterna i förordningen och på så sätt befäst sin ställning på marknaden (artikel 16). Strukturella åtgärder ska dock endast få vidtas i de situationer i vilka övriga åtgärder inte är tillräckliga eller i vilka de är tyngre än de strukturella åtgärderna.

3.5 Tillsyn över genomförandet av lagen (artiklarna 19, 24, 32, 33)

Det är kommissionen som kommer att se till att lagen genomförs. Kommissionen anser att den bär ansvaret eftersom grindvakterna till sin natur är gränsöverskridande och lagen kompletterar den horisontella EU-regleringen, såsom lagen om digitala tjänster och andra regler för den inre marknaden, särskilt konkurrensrätten. Kommissionen genomför förordningen men de nationella myndigheterna har en roll som en del av den rådgivande kommittén i fråga om den digitala

marknaden när kommissionen fattar beslut enligt förordningen. Dessutom kan minst tre medlemsstater tillsammans begära att kommissionen inleder en marknadsundersökning i syfte att identifiera en ny grindvakt om det finns skäl att misstänka att ett företag som tillhandahåller centrala plattformstjänster uppfyller kriterierna för grindvakt. Kommissionen ska reda ut behovet av en marknadsundersökning inom fyra månader från att medlemsstaterna framfört begäran.

Kommissionens metoder att skaffa information omfattar utöver anmälningsskyldighet också bland annat begäranden om information, samråd och inspektioner. Kommissionen får omfattande befogenheter för att begära information av företag och företagssammanslutningar. Begäran om information kan också riktas till medlemsstater och medlemsstaternas myndigheter.

3.6 Sanktioner för försummelse av förbuden och skyldigheterna (artiklarna 16, 22–23, 26–27)

De föreslagna åtgärderna för ingripande och sanktionerna är till sin karaktär liknande som i konkurrensrätten. Kommissionens främsta åtgärder för ingripande är bland annat interimistiska åtgärder, åtaganden, beslut om förbud, böter, viten och strukturella åtgärder. Kommissionen kan ålägga böter för brott mot förfarandereglererna också på andra näringsidkare eller sammanslutningar av näringsidkare än grindvakter. Böterna är högst en procent av omsättningen under föregående räkenskapsperiod. Enligt förslaget kan böter som ålagts en sammanslutning under vissa förutsättningar också krävas av medlemsföretag i en sammanslutning om sammanslutningen inte har betalat böterna.

Om grindvakten inte följer de bestämmelser i förordningen som separat nämns i förordningen kan kommissionen ålägga böter som är högst 10 procent av grindvaktens omsättning under föregående räkenskapsperiod. I vissa fall kan kommissionen också förelägga löpande vite som är högst fem procent av företagets genomsnittliga dagliga omsättning under föregående räkenskapsperiod. Vite kan också föreläggas annat företag än grindvakten. Om överträdelsen av de absoluta kraven eller de från fall till fall skräddarsydda kraven enligt förordningen är systematisk kan kommissionen vidta åtgärder som gäller förfarandet eller strukturella åtgärder. Strukturella åtgärder kan endast vidtas om det inte finns lika effektiva åtgärder som gäller förfarandet eller om en lika effektiv åtgärd som gäller förfarandet är tyngre för företaget än en strukturell åtgärd. Som en strukturell åtgärd kan ett företag till exempel åläggas att avyttra en del av sin verksamhet. Det kan till exempel vara fråga om att sälja enheter, tillgångar, immateriella rättigheter eller varumärken.

3.7 Rättsmedel hos en grindvakt (artikel 30)

I förordningen ska föreskrivas om de berörda parternas hörande före beslutsfattande samt om rätt att få information om de handlingar som gäller dem. Därtill ska det föreskrivas (artikel 35) om möjligheten att hos EU-domstolen söka ändring i beslut om böter och viten som kommissionen fattat med stöd av förordningen. Plattformarna kan också söka ändring i ett beslut som kommissionen fattat på grundval av vilket plattformen anses uppfylla kriterierna för grindvakt.

3.8 Allmänna bestämmelser (artiklarna 34–39)

Kommissionen ska ha befogenhet att anta genomförandeakter genom vilka man preciserar bland annat formen och innehållet i de meddelanden och uppgifter som ska lämnas i samband med att ställningen som grindvakt fastställs samt andra detaljer. Kommissionen kan utfärda kompletterande reglering också i fråga om det tekniska genomförandet av efterlevnaden av skyldigheten gällande överföring av data samt i fråga om praktiska arrangemang vid marknadsundersökningar och berörda parters rätt att bli hörda.

Kommissionen ska ha befogenhet att anta delegerade akter om de förfaranden som tillämpas vid bedömningen av huruvida tröskelvärdena uppnås och att komplettera förordningens tillämpningsområde med sådana skadliga förfaranden som har observerats i en marknadsundersökning och som ännu inte ingår i förordningens tillämpningsområde.

Förordningen ska ses över för första gången senast ett visst datum som ska avtalas medan förhandlingarna om förordningen pågår. Efter det ska den ses över vart tredje år.

Tillämpningen av förordningen ska börja sex månader efter ikraftträdandet.

4 Rättslig grund samt förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikeln gäller de åtgärder som hänför sig till genomförande av och verksamhet på den inre marknaden och syftet med den är tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och säkerställande av att sammanhållen icke-diskriminerande lagstiftning är tillämplig i hela unionen.

Kommissionen anser att de åtgärder som föreslås i förordningen inte ska kunna vidtas om medlemsstaterna agerar ensamma eftersom de digitala tjänsterna och således också problemen med dem är gränsöverskridande till sin natur. Också företagen i den digitala sektorn är i allmänhet verksamma i flera EU-medlemsstater. De nya reglerna kommer att begränsa uppsplittringen av regelverket för digitala tjänster, särskilt när det gäller grindvakternas plattformar, och minska företagens kostnader för att följa reglerna på den inre marknaden. Enligt kommissionen bidrar regleringen på EU-nivå till rättslig entydighet och därtill kan problem i marknaden funktion åtgärdas rätttidigt och effektivt genom metoder som är gemensamma inom hela EU.

Syftet med lagen om digitala marknader är att säkerställa den digitala marknads funktion i EU. De nya reglerna påverkar inte tillämpningen av EU:s konkurrensregler (artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget) eller nationella konkurrensregler.

Sektorspecifik reglering existerar redan parallellt med konkurrensreglerna i vissa områden, till exempel energi, telekommunikation och finansiella tjänster. Lagen om digitala marknader gäller sådana otillbörliga metoder hos grindvakter som inte omfattas av EU:s aktuella konkurrensregler, eller som inte alltid kan hanteras effektivt genom konkurrensreglerna till exempel på grund av att konkurrensreglerna tillämpas på enskilda fall och i efterhand. Ingripande med stöd av konkurrensregler sker inte heller nödvändigtvis tillräckligt snabbt eftersom ändringar på den digitala marknaden i allmänhet sker snabbt och på grund av den tid som krävs för att ta reda på konkurrensbegränsningar. Lagen om digitala marknader kommer således att på förhand minimera de negativa strukturella konsekvenserna av sådana otillbörliga metoder, utan att den begränsar EU:s möjligheter att genom tillsyn över efterlevnaden av EU:s gällande konkurrensregler ingripa i ett senare skede.

Statsrådet anser att förordningens rättsliga grund är lämplig. Dessutom anser statsrådet att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Enligt kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2020) 363 final) kan den nya lagstiftningen bidra till att skapa fler innovationsmöjligheter för mindre företag och förbättra kvaliteten hos tjänsterna. Genom att effektivisera den inre marknaden vid plattformsekonomin gränsöverskridande handel kan nyttan uppgå till 92,8 miljarder euro före 2025. Talet grundar sig på kommissionens undersökning enligt vilken värdet av gränsöverskridande digital handel på 143 miljarder euro 2019 kommer att öka med 65 % före 2025.

Dessutom anser kommissionen att den nya lagstiftningen kommer att effektivisera övervakningen av genomförandet. De föreslagna åtgärderna minskar obalansen i konkurrensen mellan grindvakter och andra plattformar och konsumentöverskottet kunde således uppgå till uppskattningsvis 13 miljarder euro, alltså 6 % mer än i dag.

Enligt kommissionen kommer de ökade investeringarna i forskning och utveckling inom IKT-sektorn i EU att höja BNP i EU-27 med 0,09–0,17 % (enligt talen för 2014), vilket innebär att inverkan på EU:s ekonomiska tillväxt är cirka 12–23 miljarder euro.

Kommissionen uppskattar att grindvaktsföretagen orsakar kostnader av efterlevnaden av reglerna på totalt 21,15–28,2 miljoner euro per år för 10–15 företag och cirka 1,4 miljoner euro per år per ett grindvaktsföretag. Kommissionen anser att de administrativa kostnader som förslaget orsakar grindvaktsföretagen är skäligen och att de inte leder till betydande kostnader i tillägg till tillämpningen av den nuvarande EU-lagstiftningen (såsom EG:s koncentrationsförordning; förordningen om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsument-skyddslagstiftningen (CPC-förordningen)). Kommissionen anser att de kostnader som efterlevnaden av reglerna ger upphov till är motiverade eftersom kostnader i varje fall uppkommer för grindvakterna då de omfattas av olika författningar som är i kraft eller kommer att träda i kraft i medlemsstaterna. Administrativa kostnader kan uppkomma på grund av de arbetstagare som företaget har anställt för att säkerställa att företagets verksamhet är förenlig med de nya reglerna och de arbetstagare som sörjer för kontakterna med kommissionen och svarar på begäranden om information.

Också andra företag än grindvakter kan komma att omfattas av vissa administrativa kostnader när de ombeds svara på begäranden om information enligt lagen. Dessa kostnader är ändå inget betydande tillägg till de kostnader som uppkommer för företagen på grund av begäranden om information på grundval av EU:s konkurrensregler eller särskilda nationella författningar.

Kommissionen har bedömt att de årliga kostnaderna för kommissionen är 16,7 miljoner euro varav 10,3 miljoner euro hänförs till personalkostnader till följd av tillsyn och instruktioner och 6,4 miljoner euro till utbildning av experter, utveckling av it-system samt ordnande av möten. De årliga kostnaderna för nationella myndigheter i de 27 medlemsstaterna är sammanlagt uppskattningsvis 6 miljoner euro och omkring 0,2 miljoner euro per år per medlemsstat. Kostnaderna hänförs till svaret på kommissionens begäranden om information och deltagande i den rådgivande kommittén.

5.2 Konsekvenser för Finland

Förordningen är direkt tillämplig i unionens medlemsstater. Förordningen kan endast tillämpas på nätplattformar med en betydande inverkan på den inre marknaden och som i fråga om de centrala plattformstjänster som avses i förordningen har verksamhet i minst tre medlemsstater.

De finländska plattformsföretagen kommer eventuellt främst att omfattas av det skydd som förordningen ger.

Syftet med förslaget är att främja konkurrens och tillträde till marknaden för små företag genom att ingripa i de negativa konsekvenser för företag och konsumenter som beror på vissa förfaranden som plattformar som fungerar som ”grindvakter” tillämpar. Grindvakternas skyldigheter bland annat i fråga om delning av data och kompatibilitet på olika plattformar främjar också de finländska företagens konkurrenskraft och tillträde till marknaden samt möjligheter för ny typ av affärsverksamhet.

Finland saknar nationell reglering för stora nätplattformars verksamhet på marknaden. Konkurrenslagen 948/2011 är en allmän lag som tillämpas på näringsidkare och som bland annat omfattar förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning, så kallat kartellförbud och nationella bestämmelser om tillsyn över företagsförvärv. Innehållet i den föreslagna förordningen kompletterar gällande lagstiftning.

Förordningen förutsätter till vissa delar nationella åtgärder för genomförandet. I samband med att förordningen genomförs ska i Finland föreskrivas om den behöriga myndighet som bistår kommissionen vid tillsynen över iakttagandet av förordningen. Förordningen kräver dock inte att en ny separat myndighet ska grundas men detta måste säkerställas under förhandlingarna. Om den behöriga myndigheten blir någon befintlig myndighet, orsakas den berörda myndigheten extra arbete till följd av förordningen i form av kommissionens begäranden om information och deltagande i den rådgivande kommitténs förfaranden.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionen lade fram förslaget den 15 december 2020. Den 11 januari 2021 ordnades ett samrådsmöte om förslaget för intressenter och myndigheter.

Utkastet till U-skrivelse behandlades på ett gemensamt sammanträde för sektionen för konkurrenskraft (EU 8), sektionen för konkurrens, statsstöd och upphandling (EU 12) och sektionen för kommunikation (EU 19) den 21 januari 2021 samt i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU 7) den 19–22 januari 2021.

Utkastet till U-skrivelse behandlades också i EU-ministerutskottet den 29 januari 2021.

Behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för konkurrenskraft och tillväxt har inletts den 16 december 2020. EU:s ordförandeland Portugal ämnar presentera en rapport om hur behandlingen av förslaget framskridit i konkurrenskraftsrådet i maj.

Vid Europaparlamentet är det ansvariga utskottet för huvudförhandlingen av förslaget utskottet för inre marknaden och konsumentskydd (IMCO). Föredragande för betänkandet är Andreas Schwab (DE, EPP).

7 Förslaget i förhållande till grundlagen och konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2020) 363 final, s. 108) är förslaget förenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen (ECHR) och

den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR). I fråga om ingripandet i grindvakternas orättvisa förfaranden har de grundläggande rättigheterna i anslutning till rättvisa förfaranden och god förvaltningssed enligt EHCR beaktats.

Syftet med den föreslagna förordningen är att skapa en rättvis och pålitlig miljö och dessutom att främja en tillräcklig balans i näringsfriheten mellan leverantörerna av centrala plattformstjänster och deras företagsanvändare enligt artikel 16 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

I Finland ska förslaget bedömas åtminstone i ljuset av följande bestämmelser i grundlagen: 8 § (den straffrättsliga legalitetsprincipen), 10 § (skydd för privatlivet), 15 § (egendomsskydd), 18 § (näringsfrihet och rätt till arbete), 21 § (rättsskydd).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt den föreslagna förordningen har kommissionen befogenhet att påföra grindvaktplattformarna påföljder som klassificeras som administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär, såsom böter. Även om de administrativa sanktionerna av straffrättslig karaktär inte direkt kan jämföras med de straffrättsliga påföljderna enligt grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen ska regleringen om dem enligt grundlagsutskottet uppfylla de allmänna kraven på exakthet och proportionalitet (GrUU 14/2013 rd, s. 2/II, GrUU 34/2012 rd, s. 3–4, GrUU 17/2012 rd, s. 6). I den fortsatta beredningen ska uppmärksamhet ägnas åt att regleringen om böter och övriga föreslagna administrativa sanktioner bör uppfylla de allmänna kraven på exakthet och proportionalitet.

Skydd för privatlivet

Regleringen enligt förslaget till förordning ger kommissionen befogenhet att av företag och företagsammanslutningar begära sådan information som kommissionen anser vara nödvändig till exempel för tillsynen över och tillämpningen och genomförandet av förordningen. Eftersom kommissionens begäranden om information kan riktas till information som företagen innehar och som eventuellt omfattas av skydd för privatlivet måste regleringen om kommissionens befogenhet också bedömas med perspektiv på 10 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att trots sekretess få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet är reglering om informationsutbyte som inte avgränsar eller definierar mottagarna eller ändamålen för bred och att den måste preciseras för att det ska vara möjligt att föreskriva om den i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 46/2016 rd, GrUU 49/2016 rd). I den fortsatta beredningen av förslaget till förordning ska uppmärksamhet ägnas åt att regleringen om kommissionens begäranden om information ska vara förenlig med förutsättningarna i grundlagen.

Förslaget omfattar också reglering som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsreglering och reglering om behandling av personuppgifter till exempel i fråga om vissa skyldigheter enligt artikel 5 och 6. Enligt förordningen svarar kommissionen för tillsynen över efterlevnaden av dessa skyldigheter även om tillsynen över behandling av personuppgifter hör till uppgifterna för de dataskyddsmyndigheter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. Förhållandet mellan dessa bestämmelser och EU:s dataskyddsförordning är således i viss mån oklart och bör preciseras i den fortsatta beredningen.

Egendomsskydd samt näringsfrihet

I artiklarna 5 och 6 i förslaget till förordning föreskrivs om olika skyldigheter som ett plattformsföretag som betecknats som grindvakt måste iakttä i sin verksamhet. Det är fråga om reglering om så kallade förbjudna kommersiella förfaranden vars syfte är att säkerställa öppna och rättvisa digitala marknader. Skyldigheterna hänför sig enligt artikel 3 i den föreslagna förordningen endast till aktörer som är så kallade grindvakter och som har eller förväntas uppnå en sådan ställning att de har möjlighet att i betydande mån påverka andra aktörers ställning. En del av dessa skyldigheter är av betydelse för såväl egendomsskydd (15 §) som näringsfrihet (18 §).

I 15 § 1 mom. i grundlagen ingår en allmän bestämmelse om egendomsskyddet, och begränsningar i ägarens rätt att använda och råda över sin egendom bedöms utifrån den. Avtalsfriheten tryggas inte uttryckligen i grundlagen, men också den skyddas delvis genom bestämmelsen om egendomsskyddet (RP 309/1993 rd, s. 62). Utskottet har i sin vedertagna praxis ansett att egendomsskyddet också gäller avtalsförhållandens fortbestånd, låt vara att förbudet mot att retroaktivt göra ingrepp i avtalsförhållanden inte är en absolut regel (GrUU 10/2008 rd, s. 2, GrUU 63/2002 rd, s. 2, GrUU 48/1998 rd, s. 2 och GrUU 37/1998 rd, s. 2). Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en enligt lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring. Orden ”enligt lag” i 18 § 1 mom. i grundlagen hänvisar till möjligheten att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 67). Den reglering som begränsar egendomsskyddet och näringsfriheten måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket innebär att den föreslagna regleringen ska vara exakt och kraven på begränsningar godtagbara och proportionella (GrUU 28/2012 rd, s. 2–4).

Om skyldigheterna bedöms utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, så finns i bakgrunden en godtagbar orsak att förbättra ställningen för de aktörer som har en svagare ställning samt att sträva efter att säkerställa en rättvis och öppen digital marknad genom ingripande i orättvisa förfaranden hos aktörer som tillhandahåller centrala plattformstjänster och förfaranden som är skadliga med tanke på den inre marknadens funktion. Grundlagsutskottet har i sin praxis beaktat skyddet för den svagare parten i samband med en översyn av regleringen (GrUU 07/2005 rd, s. 7 och GrUU 74/2018 rd s. 3) samt i synnerhet i fråga om konkurrenslagstiftningen bedömt den reglering som ska främja effektiv konkurrens (GrUU 40/2010 rd, s. 2). Det bör noteras att skyldigheterna har avgränsats till att endast gälla de centrala aktörer som har betydande ekonomiskt inflytande på marknaden och som på grundval av det eventuellt också kan definiera andra aktörers ställning på marknaden på ett sätt som inte kan anses vara godtagbart även om förfarandet inte nödvändigtvis strider mot förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning enligt konkurrensrätten. Detta är av betydelse vid bedömningen av skyldigheterna i förhållande till proportionaliteten och vid beaktande av att regleringen å andra sidan syftar till att säkerställa att egendomsskyddet och näringsfriheten på den digitala marknaden tillgodoses också för andra aktörer än grindvakter. Det är också värt att notera att den föreslagna förordningen kommer att gälla en mycket mindre grupp av företag än förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning. I den fortsatta beredningen måste det dock säkerställas att bestämmelserna om skyldigheterna och definitionen av grindvakt blir exakta och att regleringen säkerställer att rättssäkerheten tillgodoses hos olika aktörer.

Enligt den föreslagna förordningen ska kommissionen också få befogenhet att i exceptionella fall på grundval av upprepade överträdelser kräva att grindvakten vidtar strukturella åtgärder, till exempel avyttring av vissa verksamheter. Sådana åtgärder innebär ingripande i egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. I den fortsatta beredningen ska uppmärksamhet ägnas åt att bestämmelserna om förutsättningarna för de strukturella åtgärderna ska vara exakta, att de är nödvändiga och att de står i rätt proportion till sitt syfte.

Rättsskydd

Enligt 21 § i grundlagen ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. I den fortsatta beredningen av kommissionens förslag till förordning ska det sörjas för att de rättigheter som tryggas i 21 § i grundlagen i fråga om de beslut och förfaranden som kommissionen riktar mot grindvakter ska tillgodoses. I den fortsatta beredningen av förordningen ska uppmärksamhet bland annat ägnas åt att det klarare än nu ska framgå av förordningen att det är möjligt att söka ändring i kommissionens beslut om böter och viten och därtill också till exempel i beslut om betecknande som grindvakt och övriga sanktioner.

Med tanke på grundlagens bestämmelse om rättsskydd är det också av betydelse att kommissionen föreslås ha omfattande prövningsrätt att anta delegerade akter om komplettering av de listor över skyldigheter som avses i artikel 5 och 6 med nya skyldigheter. Kommissionen ska också ha omfattande befogenhet att besluta vilka företag som ska anses vara grindvakter enligt förordningen och i exceptionella situationer kan kommissionen också besluta att grindvakten får låta bli att fullgöra enskilda skyldigheter enligt artikel 5 och 6 antingen helt eller delvis. I fråga om de föreslagna befogenheterna för kommissionen ska även ändamålsenligheten hos deras omfattning säkerställas.

8 Ålands behörighet

Ärendet hör i enlighet med 5 kap. 27 § 10, 23 och 41 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt ska förbättras genom att effektivisera den inre marknadens verksamhet och utnyttja de möjligheter som digitaliseringen medför. Den europeiska lagstiftningsmiljön ska vara konkurrenskraftig och främja utveckling av en innovativ företagsverksamhet även i den snabbt föränderliga plattformsekonomin.

Statsrådet förhåller sig positivt till den föreslagna förordningens mål att öka öppenheten hos digitala tjänster för företagsanvändare och slutanvändare som är konsumenter samt att främja mindre plattformsföretags tillträde till marknaden och konsumenternas valmöjligheter i den digitala miljön. I princip bör regleringen av den digitala miljön bygga på allmän reglering. Statsrådet anser dock att den föreslagna förordningen är motiverad, eftersom det inte är möjligt att i tillräckligt stor omfattning exempelvis genom konkurrenslagstiftning eller konsumentskyddslagstiftning ingripa i de problem på den inre marknaden som företag och konsumenter som använder grindvaktföretags centrala plattformstjänster möter.

Statsrådet betonar att regleringen i förordningen ska vara tydlig men samtidigt flexibel för att plattformsföretagen och marknadens individuella egenskaper ska kunna beaktas i tillräcklig grad. De skyldigheter som grindvaktsplattformarna åläggs ska vara motiverade och stå i rätt proportion till sitt syfte. EU-lagstiftningen ska vara ändamålsenlig och högklassig. Onödiga administrativa bördor ska undvikas.

Statsrådet understöder för det mesta att förbjuda förfaranden för grindvakterna och de skyldigheter som de åläggs ska definieras enligt förslaget. Åtgärderna kan innebära betydande ändringar i vissa plattformsföretags verksamhet men statsrådet anser att lagarna med tanke på främjandet av konkurrensförutsättningarna i princip står i rätt proportion till de konkurrensproblem

som förekommit i den digitala sektorn. I den fortsatta beredningen ska det dock ännu bedömas om de föreslagna skyldigheterna är nödvändiga och om de står i rätt proportion till sitt syfte i fråga om alla grindvakter.

Statsrådet anser att grindvakternas föreslagna skyldigheter att dela data och främja kompatibiliteten mellan olika nätplattformar allmänt sett kan understödjas. Detta kan stödja det allmänna målet om en decentraliserad modell för datahantering och främja marknadens funktion med tanke på företag och konsumenter då marknaden inte fokuserar på hanteringen av en enda aktör. Det är viktigt att data kan utnyttjas på icke-diskriminerande, skäliga och rättvisa villkor i den omfattning och i den form som de kan utnyttjas av grindvakten själv i de fall då det inte handlar om personuppgifter. Statsrådet anser dock att skyldigheten gällande avgiftsfrihet av data måste bedömas närmare.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna förordningen utöver ovannämnda skyldighet att dela data också innehåller annan reglering som hänför sig till personuppgifter. I den fortsatta beredningen av förordningen ska det noggrant säkerställas att regleringen kring behandling av personuppgifter är förenlig med EU:s allmänna dataskyddsreglering. Statsrådet anser att det i den fortsatta beredningen av förordningen är viktigt att se till att förordningen också i övrigt respekterar de grundläggande rättigheterna.

Statsrådet anser att man med tanke på regleringens entydighet kan understödja förslaget om att ställningen som grindvakt i första hand ska grunda sig på entydiga tröskelvärden. Å andra sidan minskar regleringens förutsebarhet för aktörerna till följd av kommissionens möjlighet att med stöd av marknadsundersökningar också beteckna sådana aktörer som grindvakter som inte överskrider alla kvantitativa tröskelvärden. Detta stöds emellertid av effektivt genomförande och det att plattformarna inte kan kringgå tillämpningen av förordningen till exempel genom att begränsa antalet företagsanvändare så att det understiger tröskelvärdet.

Den föreslagna förordningen ger kommissionen möjlighet att vidta betydande åtgärder, såsom möjlighet att ålägga böter som motsvarar högst 10 % av grindvaktens omsättning. Statsrådet betonar att de strukturella åtgärder som riktas mot grindvakterna som kommissionen föreslagit är betydande befogenheter med inverkan på egendomsskyddet som också möjliggörs i konkurrensrätten. Förutsättningarna för användningen av dem ska vara noga avgränsade och stå i rätt proportion till sitt syfte med beaktande av hur tunga de strukturella åtgärderna är för föremålet för dem. Det angreppssätt som avgränsar användningen av åtgärderna som kommissionen föreslagit verkar motiverad. I fråga om åtgärderna ska uppmärksamhet i den fortsatta beredningen ägnas åt att sanktioner för ett och samma fall inte ska påföras både utifrån den föreslagna regleringen och annan reglering (*ne bis in idem*).

Effektiv respekt för rättsskyddet för de företag som betecknats som grindvakter i fråga om de förfaranden som genomförs med stöd av förordningen ska säkerställas eftersom de skyldigheter som gäller grindvakterna i hög grad inverkar på plattformarnas verksamhet. Det är viktigt att plattformarna under beredningen har möjlighet att söka ändring i kommissionens beslut om ställning som grindvakt samt möjlighet att söka ändring i beslut om böter och viten. I förordningen bör definieras närmare hurdana motiveringar som kan anses vara tillräckliga eller väsentliga när det gäller att upphäva ställningen som grindvakt.

Statsrådet stöder den tillsynsstruktur som kommissionen föreslår, enligt vilken kommissionen fungerar som huvudansvarig genomförande myndighet och tillsynsmyndighet. Kommissionens och de nationella myndigheternas roller vid genomförandet av förordningen ska vara tydliga och samarbetet mellan dem ska vara effektivt. Statsrådet anser att utvecklingen av samarbetet mellan myndigheterna är viktig för att främja enhetligt genomförande av regleringen om den

inre marknaden. Statsrådet anser att det inte finns något behov av en myndighet som enbart utövar tillsyn över nätplattformarna på nationell nivå eller i EU utan att tillsynen över lagstiftningen om den inre marknaden hör till kommissionen och de nationella myndigheterna.

Statsrådet anser att förslaget till vissa delar måste förtydligas. I den fortsatta beredningen ska det granskas för vilka ändamål de uppgifter som erhålls på grundval av förordningen kan användas och om de till exempel i fråga om konkurrensrätten kan användas i fall av konkurrensbegränsning och tillsyn över företagsköp och, på motsvarande sätt, om uppgifter om konkurrens får användas för de syften som nämns i förordningen.

Kommissionen föreslår ha relativt stor prövningsrätt vid definition av de förfaranden som ska tillämpas på bedömningen av huruvida de tröskelvärden som tillämpas på fastställandet av ställningen som grindvakt uppfylls och för att beteckna en enskild plattform som grindvakt. Kommissionen föreslår också ha omfattande prövningsrätt att påföra sanktioner och uppdatera de skyldigheter som föreskrivs i den föreslagna förordningen. Statsrådet anser att omfattningen och ändamålsenligheten av kommissionens befogenheter genom delegerade akter ska bedömas omsorgsfullt i den fortsatta beredningen.

Målet för att förebygga fragmentering av regleringen genom att skapa sammanhållna bestämmelser om stora plattformar är viktigt för såväl stora nätplattformar som användarna. Målet för tydliga och sammanhållna bestämmelser ska om möjligt säkerställas i förhandlingarna. Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionen även framöver följer upp utvecklingen på den digitala marknaden.

Dessutom ska uppmärksamhet, enligt principerna om bättre lagstiftning, ägnas åt att de direkt tillämpliga bestämmelserna i förordningen är tydliga. Det är också viktigt att säkerställa att förordningen är förenlig med den övriga lagstiftningen.