

U 82/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*transparens i onlineplattformernas verksamhet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 26 april 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 augusti 2018

Arbetsminister Jari Lindström

Regeringsråd Liisa Huhtala

13.8.2018

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FRÄMJANDE AV RÄTTVISA VILLKOR OCH TRANSPARENS FÖR FÖRETAGSANVÄNDARE AV ONLINEBASERADE FÖRMEDLINGSTJÄNSTER

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 26 april 2018 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster (COM/2018/238 final). Förslaget har samband med genomförandet av strategin för den digitala inre marknaden och är en av de åtgärder som föreslås i halvtidsöversynen av genomförandet av strategin. Syftet med strategin är att utveckla den digitala inre marknaden med beaktande av kraven på den digitala miljön.

Syftet med förslaget är att öka transparensen i verksamheten hos leverantörerna av onlinebaserade förmedlingstjänster, nedan *onlineplattformarna*, att ingripa i potentiellt skadliga affärsmetoder som uppträder i avtalsförhållanden mellan onlineplattformar och deras företagsanvändare och att säkerställa att det finns tillgång till ett effektivt och användbart rättsmedel. Syftet är även att säkerställa en välfungerande inre marknad genom sammanhållna bestämmelser och att förebygga fragmentering som utgör en risk för verksamheten på den inre marknaden, om medlemsstaterna reglerar plattformarnas verksamhet på nationell nivå.

I dag är onlineplattformar en viktig kanal för tillträde till marknader. Kommissionens syfte är att plattformsekonomin ska växa och att de möjligheter som tillväxten medför ska utnyttjas fullständigt. Syftet med förordningen är att öka transparensen och rättssäkerheten och att göra marknaden mer förutsebar och bättre fungerande. På så sätt ökar förtroendet för onlineplattformar som kanaler för tillträde till marknader, vilket i sin tur gör att de i större utsträckning kan utnyttjas i affärsverksamheter inom olika sektorer. Tillväxt i plattformsekonomin samt ett ökat utbud och en ökad konkurrens gynnar företag och konsumenter.

Syftet med förslaget till förordning är att lösa problem som inte kan åtgärdas lika effektivt och i lika stor utsträckning genom konkurrenslagstiftning eller konsumentskyddslagstiftning. Förordningen kompletterar ovan nämnda allmän lagstiftning, men påverkar inte tillämpningen av konkurrenslagstiftningen och konsumentlagstiftningen.

Tillämpningsområdet i förslaget omfattar onlinebaserade förmedlingstjänster och sökmotorer. Leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster är onlinebaserade e-marknadsplatser, onlinebaserade butiker för mjukvarutillämpningar och sociala medier online. Det avtalsförhållande som omfattas av tillämpningsområdet ska ingå mellan en förmedlingstjänst och dess företagsanvändare. De onlinebaserade e-marknadsplatser som omfattas av tillämpningsområdet är till exempel tori.fi, Amazon market place, Zalando, Uber och Airbnb. Tillämpningsområdet omfattar även butiker för mjukvarutillämpningar, såsom Google Play och Apple AppStore. Tillämpningsområdet omfattar inte peer-to-peer-plattformar (t.ex. WhatsApp och Facebook Messenger), icke-kommersiell verksamhet mellan en plattform och dess företagsanvändare (t.ex. Twitter och Facebook Profile), plattformar som är helt avsedda för företagsanvändning och som inte har samband med konsumenter, annonsering eller plattformar för betalning (t.ex. PayPal).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Artikel 1 i förslaget innehåller bestämmelser om förordningens syfte och tillämpningsområde. Förordningen innehåller bestämmelser om att leverantörerna av onlinebaserade förmedlingstjänster (onlineplattformarna) i avtalsförhållandet ska vara transparenta i de allmänna villkoren. Förordningen innehåller även bestämmelser om att sökmotorerna online ska vara transparenta mot sina företagswebbplatsanvändare. Dessutom innehåller förordningen bestämmelser om ett effektivt rättsmedel.

Förordningen tillämpas på onlineplattformar när dess företagsanvändare är etablerade inom EU-området och tillhandahåller produkter och tjänster till konsumenter som är etablerade i EU-området. Onlineplattformens eller sökmotorns etableringsort har ingen betydelse.

Artikel 2 i förslaget innehåller de viktigaste definitionerna. Med *onlinebaserade förmedlingstjänster* avses tjänster som a) räknas som informationssamhällets tjänster i den mening som avses i direktivet om anmälningsförfarande (EU) 2015/1535, b) gör det möjligt för företagsanvändare att erbjuda konsumenter varor eller tjänster, i syfte att främja inledandet av direkttransaktioner mellan dessa företagsanvändare och konsumenter och c) används på grundval av ett avtalsförhållande. Med *leverantör av onlinebaserade förmedlingstjänster* (onlineplattform) avses en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller onlinebaserade förmedlingstjänster till företagsanvändare. Med *företagsanvändare* avses en fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet och via onlinebaserade förmedlingstjänster erbjuder konsumenter varor eller tjänster. Med *leverantör av sökmotor* avses en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller sökmotorer till konsumenter. Med *företagswebbplatsanvändare* avses en fysisk eller juridisk person som i sin näringsverksamhet använder webbplatser för att erbjuda konsumenter varor eller tjänster. Med *allmänna villkor* avses bestämmelser, villkor, klausuler och andra uppgifter som reglerar avtalsförhållandet mellan onlineplattformen och dess företagsanvändare och som ensidigt fastställs av leverantören av onlineplattformen.

Artikel 3 i förslaget innehåller bestämmelser om formuleringen av och tillgången till de allmänna villkoren. Dessutom fastställs det att de allmänna villkoren ska ange de objektiva skälen för beslut att tillfälligt avbryta eller avsluta, helt eller delvis, tillhandahållandet av tjänsterna. Bedömning av om allmänna villkor uppfyller kraven i förordningen ankommer på en behörig domstol. Allmänna villkor som inte uppfyller kraven ska inte vara bindande för den berörda företagsanvändaren om sådan bristande uppfyllelse fastställs av en behörig domstol.

Artikeln innehåller även bestämmelser om skyldigheten att underrätta de berörda företagsanvändarna om alla planerade ändringar av de allmänna villkoren inom en varselperiod som är rimlig och står i proportion till de planerade ändringarna. Varselperioden ska vara minst 15 dagar. Om varselperioden inte har följts är ändringen ogiltig.

Artikel 4 i förslaget innehåller bestämmelser om transparenskravet vid tillfälligt avbrytande eller avslutande av tillhandahållandet av tjänsterna. Onlineplattformen ska utan onödigt dröjsmål informera den berörda företagsanvändaren om detta och tillstålla en redogörelse för skälen bakom detta beslut. Företagsanvändaren ska informeras om vilken bestämmelse i de allmänna villkoren det tillfälliga avbrytandet av tjänsterna bygger på och vilka omständigheter som ledde till beslutet om att tillfälligt avbryta eller avsluta tjänsterna.

Artikel 5 i förslaget innehåller bestämmelser om transparenskravet vad gäller faktorer som påverkar rangordningen av företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare i de sökresultat som genereras av onlineplattformar och sökmotorer. Onlineplattformar ska i sina allmänna villkor ange de huvudparametrar som påverkar rangordningen så att företagsanvändarna ska få en adekvat och tillräcklig bild av parametrarnas betydelse. Villkoren ska innehålla en beskrivning av vilka effekter som ersättningar har på rangordningen. Leverantörer av sökmotorer ska tillhandahålla motsvarande information genom en allmänt tillgänglig beskrivning och änd-

U 82/2018 rd

ringar av dem bör göras lätta att identifiera. Förordningen innehåller ingen skyldighet att röja några företagshemligheter när leverantörerna iakttar artikeln.

Artikel 6 i förslaget innehåller transparenskravet på att de allmänna villkoren ska innehålla en beskrivning av eventuell differentierad behandling av de tjänster som erbjuds av onlineplattformen själv eller den företagsanvändare som onlineplattformen kontrollerar, jämfört med de tjänster som erbjuds av andra företagsanvändare. Beskrivningen av differentierad behandling ska i synnerhet omfatta tillgång till data, beskrivnings- eller sökordning samt ersättningar.

Artikel 7 i förslaget innehåller bestämmelser om skyldigheten att i de allmänna villkoren inkludera en beskrivning av den tillgång till sådana personuppgifter och/eller andra data som företagsanvändare eller konsumenter tillhandahåller för onlineplattformen eller som genereras genom användning av tjänsterna. Företagsanvändarna ska ges en tydlig beskrivning av räckvidd av tillgången till och möjligheterna att använda data.

Artikel 8 i förslaget innehåller bestämmelser om skyldigheten att i de allmänna villkoren inkludera ett eventuellt villkor för att begränsa företagsanvändarnas möjlighet att erbjuda varor och tjänster till konsumenter enligt olika villkor via andra kanaler. Rätt att använda ovan nämnda villkor prövas särskilt med tanke på den konkurrensrättsliga EU-lagstiftningen och nationella lagstiftningen.

Artikel 9 i förslaget innehåller bestämmelser om att onlineplattformar ska tillhandahålla ett internt system för hantering av klagomål. Artikel 9 innehåller krav på tillträdet till och funktionen hos systemet. Till de allmänna kraven för verksamheten hör bland annat skyldighet att hantera klagomål lämpligt, transparent, snabbt och effektivt. De allmänna villkoren ska innehålla en beskrivning av hur systemet för hantering av klagomål fungerar, och onlineplattformar ska årligen rapportera om funktionen hos sina system. Små företag är inte skyldiga att tillhandahålla ett internt system för hantering av klagomål.

Artikel 10 i förslaget innehåller bestämmelser om att onlineplattformar i sina allmänna villkor ska ange en eller flera medlare som de är villiga att använda vid tvistelösning utanför domstol. Artikel 10 innehåller krav som medlarna ska uppfylla. De ska bland annat vara kompetenta, opartiska och lättillgängliga och tillhandahålla sina tjänster till ett överkomligt pris. De ska kunna tillhandahålla sina medlingstjänster utan onödigt dröjsmål på det språk som används i de allmänna villkoren. Onlineplattformar ska bära en rimlig andel av kostnaderna för medling, åtminstone hälften av de totala kostnaderna.

Artikel 11 i förslaget innehåller kommissionens önskemål om att branschen vidtar åtgärder för att utveckla specialiserade medlingstjänster.

Artikel 12 i förslaget innehåller bestämmelser om att representativa organisationer, sammanslutningar och offentliga myndigheter har rätt att väcka talan vid behöriga nationella domstolar för att stoppa eller förbjuda eventuell bristande uppfyllelse av de relevanta kraven i förordningen som onlineplattformar eller leverantörer av sökmotorer gör sig skyldiga till. Artikel 12 innehåller närmare bestämmelser om vilka organ som har rätt att väcka talan. De ska vara juridiska personer som har inrättats i enlighet med lagen i en medlemsstat, de ska sträva efter att bevaka intressen för den grupp av företagsanvändare som de företräder och de ska vara av icke vinstdrivande art. Bestämmelsen begränsar inte rätten för företagsanvändare att väcka talan.

Artikel 13 i förslaget innehåller kommissionens önskemål och uppmaning till att branschen utarbetar uppförandekoder som är avsedda att säkerställa en korrekt tillämpning av förord-

ningen. Branschens självreglering bör beakta olika sektorer och de specifika egenskaperna hos små och medelstora företag.

Artikel 14 i förslaget innehåller bestämmelser om översyn över förordningen och en hänvisning till observatoriet för den onlinebaserade plattformsekonomin, vilket inrättats i enlighet med kommissionens beslut C(2018)2393.

Artikel 15 i förslaget innehåller bestämmelser om ikraftträdande och tillämpning av förordningen.

3 Behörighetsgrund och subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Syftet med artikeln är tillnärmning av medlemsstaternas bestämmelser och säkerställande av att sammanhållna icke-diskriminerande bestämmelser är tillämpliga i hela unionen. Onlinetjänsterna är till sin natur gränsöverskridande, och det behövs åtgärder på EU-nivå för att säkerställa att den inre marknaden fungerar. Målet kan inte uppnås genom nationella åtgärder.

Förslaget till förordning syftar till att erbjuda förbättrade företagsvillkor för företagsanvändare och företagswebbplatsanvändare som bedriver näringsverksamhet i unionen. Förslaget fastställer gemensamma regler för företagsanvändare och leverantörer av förmedlingstjänster. Förslaget innehåller riktade bestämmelser som dock lämnar handlingsutrymme för branschaktörer. Detta är viktigt i en teknisk och ekonomisk miljö som förändras snabbt.

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

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Utifrån kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2018) 138 final, SWD(2018) 139 final) kan den onlinebaserade plattformsekonomin inre marknadspotential tryggas genom förslaget. Genom förslaget är det möjligt att säkerställa rättvisa, transparenta och förutsebara villkor för onlineplattformarnas företagsanvändare. Förslaget ska öka företagsanvändarnas förtroende för plattformsekonomin och på så sätt ha positiva ekonomiska effekter. Enligt kommissionens beräkning uppgår den effekt på den årliga omsättningen som beror på ett bristande förtroende till hela 0,81–4,05 miljarder euro. Förslaget kommer också att ha positiva sociala effekter eftersom det kommer att medföra ökad omsättning för EU-företag som använder onlinebaserade förmedlingstjänster, vilket i sin tur kommer att skapa ytterligare sysselsättningsmöjligheter.

Enligt kommissionen ska effekterna på de administrativa kostnaderna bli begränsade och huvudsakligen påverka leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster och sökmotorer. Den föreslagna rättsliga skyldigheten att inrätta interna system för hantering av klagomål är den bestämmelse som jämförelsevis blir mest betungande för leverantörerna. Denna bestämmelse gäller inte små företag (< 50 anställda). Små leverantörer skulle dock sannolikt drabbas av en del kostnader för att uppfylla kraven.

4.2 Konsekvenser för Finland

Syftet med förslaget är att genom ökad transparens minska affärsrisken för finländska företag som använder onlineplattformar i affärsverksamheten, särskilt inom sektorer som använder plattformar som kanal för tillträde till marknader, till exempel spelindustrin.

I Finland finns bestämmelser om avtalsvillkor mellan företag i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993). I 2 § i lagen finns bestämmelser om marknadsdomstolens behörighet. Enligt 5 kap. 2 § 6 punkten i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) har en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen eller den näringsidkare [...] mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas, rätt att väcka ett ärende som avses i ovan nämnda lag. Innehållet i förslaget till förordning motsvarar på allmän nivå den gällande lagstiftningen.

I anslutning till genomförandet av förordningen i Finland ska bestämmelser om behörig domstol utfärdas. Enligt den nuvarande uppfattningen innehåller förslaget till förordning inte skyldighet för medlemsstaterna att inrätta en tillsynsmyndighet som ska övervaka efterlevnaden av förordningen. Frågan ska säkerställas under förhandlingarna.

5 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionen lade fram förslaget den 26 april 2018. Den 13 juni 2018 ordnades ett samrådsmöte om förslaget för myndigheter och intressenter.

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i sektionerna för den inre marknaden (EU 8) och kommunikation (EU 19) i den 6 juli – 7 augusti 2018.

Behandlingen av förslaget inleddes i rådets arbetsgrupp för konkurrenskraft och tillväxt den 23 maj 2018. EU:s ordförandeland Österrike har som mål att dra upp allmänna riktlinjer om förslaget i konkurrenskraftsrådet.

Vid Europaparlamentet är det ansvariga utskottet för huvudförhandlingen av förslaget utskottet för inre marknaden och konsumentskydd (IMCO). Föredragande för betänkandet är Anna Záborská (SK, EPP).

6 Ålands självstyrelse

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 5 kap. 27 § 10, 23 och 41 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

7 Statsrådets ståndpunkt

Finland anser att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt ska förbättras genom att effektivisera den inre marknaden och utnyttja de möjligheter som digitaliseringen medför. Den europeiska lagstiftningsmiljön ska vara konkurrenskraftig och främja utveckling av en innovativ företagsverksamhet även i en digital miljö som förändras snabbt.

Finland förhåller sig positivt till målen i förslaget till förordning om att skapa ett balanserat regelverk för både aktörer som tillhandahåller onlineplattformar och företag som utnyttjar sådana plattformar i affärsverksamheten. I princip bör regleringen av den digitala miljön bygga på allmän reglering. Finland anser dock att förslaget till förordning är motiverat och förhåller sig positivt till det, eftersom det inte är möjligt att i tillräckligt stor omfattning exempelvis genom konkurrenslagstiftning eller konsumentskyddslagstiftning ingripa i problem på den inre marknaden som företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster stöter på, såsom

bristande transparens i de allmänna villkoren eller bristande rättsmedel. Förordningen ska bidra till att öka förtroendet mellan aktörerna och göra affärsvillkoren mer förutsebara.

Finland anser att kommissionens utgångspunkt är bra, eftersom den ökar transparens genom lagstiftning och betonar betydelsen av branschens självreglering. Förordningen begränsar inte användningen av allmänna villkor, utan ålägger onlineplattformarna att ange huvudsakliga villkor i sina allmänna villkor tydligt och transparent samt att underrätta om ändringar av villkoren på det sätt som betydelsen av ändringarna kräver. Förordningen bidrar till att öka transparensen och göra affärsvillkoren mer förutsebara så att marknaden ska fungera väl. Finland understöder även kommissionens förslag till att behöriga domstolar ska behandla brott mot skyldigheterna i förordningen, exempelvis bedöma huruvida skyldigheten till transparens inte har uppfyllts eller om de allmänna villkoren är tydliga eller inte.

Målet för att förebygga fragmentering på den inre marknaden genom att skapa sammanhållna bestämmelser är viktigt för såväl onlineplattformar som företagsanvändare. Målet för tydliga och sammanhållna bestämmelser ska om möjligt säkerställas i förhandlingarna. Dessutom anser Finland att den föreslagna regleringsnivån är tillräcklig och att det inte behövs noggrannare regler. Finland anser dock att det är viktigt att följa med utveckling av den digitala marknaden. I förhandlingarna är det också viktigt att säkerställa att reglerna inte förhindrar/riskerar verksamheten i nya onlineplattformar. Finland anser att det är motiverat att skyldigheten att inrätta interna system för hantering av klagomål inte gäller små företag.

Tillämpningsområdet för förordningen ska om möjligt förtydligas under förhandlingarna. Det faktum att olika digitala tjänster och tjänstehelheter utvecklas och diversifieras snabbt ska beaktas så att tillämpningsområdet blir så tydligt som möjligt och tar hänsyn till olika tjänstehelheter. 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.

Finland anser att det är en önskad utveckling om separata bestämmelser om tvistelösning inkluderas i sektorspecifika bestämmelser. Finland understöder dock målet i förordningen om att merparten av klagomålen om verksamheten i företagsanvändares plattformsföretag kan avgöras i plattformsföretagens interna system för hantering av klagomål. Finland anser att det är viktigt att systemen för hantering av klagomål fungerar på ett lämpligt och effektivt sätt. Dessutom är det viktigt att klaganden underrättas om resultatet av hanteringen av klagomål på ett individualiserat sätt och formulerat i klara ordalag.

Artikel om rätt för organisationer och offentliga organ att väcka talan motsvarar till sina grunder Finlands gällande lagstiftning. Det är fråga om rätt för representativa organisationer eller myndigheter, som har inrättats enligt nationell lagstiftning, att väcka talan för att förbjuda. Förslaget innehåller ingen rätt att väcka skadeståndstalan. När det gäller bestämmelserna om medling är det viktigt att säkerställa att förordningen inte förutsätter ordnande av medlingstjänster som finansieras med offentliga medel. Medlingen ska alltid vara frivillig. Dessutom får medlingen i inga omständigheter utgöra ett hinder för att föra ett ärende till domstol för avgörande, och ett medlingsavtal får inte direkt vara en exekutionstitel.