

## YTTRANDE LINKÖPINGS UNIVERSITET

**Promemorian ”Kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning”, Ds 2019:33, diarienummer UD2018/07645/HI****Sammanfattning**

Linköpings universitet har inbjudits att komma med synpunkter rörande promemorian *Kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning (Ds 2019:33)*. I promemorian föreslås en ny kompletterande lag till Europaparlamentets och rådet förordning (EU) 2019/1150 av den 20 juni 2019 om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster samt vissa ändringar i lag (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.

Linköpings universitet skulle i sammanhanget vilja framföra följande synpunkter:

- **Konkurrensverket bör utses som stödjande och övervakande myndighet vid antagandet av kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning.**
- **Det bör i nationell lag införas kompletterande bestämmelser om utseende av organisationer, sammanslutningar och offentliga organ enligt art. 14 i EU:s plattformsförordning.**
- **Det bör i svensk rätt införas mer kraftfulla sanktioner för överträdelser av förordningen.**

**Avsnitt 6.2 Ansvarig myndighet**

I promemorian <sup>1</sup> föreslås att Kommerskollegium utses som ansvarig myndighet för att stödja och kontrollera att EU:s plattformsförordning följs. Såsom nämns i promemorian finns det inga mer detaljerade regler i själva

---

<sup>1</sup> Ds. 2019: 33, s. 33

förordningen om hur efterlevnaden ska säkerställas. Dock nämns i art. 15 att varje medlemsstat ska säkerställa att förordningen "efterlevs på ett adekvat och ändamålsenligt sätt" samt att medlemsstaterna ska fastställa regler om tillämpliga åtgärder vid överträdelse av förordningen och säkerställa att de genomförs. Vidare ska åtgärderna vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt skäl 46 kan uppgiften att se till att förordningen efterlevs lämnas åt befintliga myndigheter, inbegripet domstolar. Det finns ingen skyldighet att sörja för efterlevnadsåtgärder ex officio eller att ålägga böter för överträdelser av förordningen.

I promemorian nämns att det idag inte finns någon myndighet som har ansvar för hela det område som förordningen reglerar. Det finns därmed inte något självklart val av myndighet, men enligt promemorian är Kommerskollegium bäst lämpad till att stödja och övervaka tillämpningen av förordningen eftersom myndigheten har "erfarenhet av att arbeta med frågor som rör den inre marknaden, plattformsekonomi och villkor för näringsidkare".<sup>2</sup> Vidare motiveras valet av att Kommerskollegium redan har ett liknande uppdrag vad gäller EU:s geoblockeringsförordning.<sup>3</sup>

I promemorian presenteras inte några ställningstaganden rörande fördelar och nackdelar med att utse någon annan myndighet till stödjande och övervakande myndighet för att säkerställa efterlevnaden av förordningen på nationell nivå. Det finns enligt Linköpings universitet ett antal fördelar, i jämförelse med Kommerskollegiet, med att utse Konkurrensverket som stödjande och övervakande myndighet. För det första kan nämnas att flera av de problem som uppmärksammades med företagsanvändare på onlinebaserade plattformar (ekonomiska skalfördelar, nätverkseffekter, hur insamlade data används) uppmärksammats framför allt inom konkurrensrätten.<sup>4</sup> På EU-nivå har det avgjorts flera uppmärksammade fall rörande digitala plattformar. I sammanhanget kan nämnas rättsprocessen mot Expedia Inc., de pågående rättsprocesserna mot Google samt de samordnade förfarandena av Sveriges, Italiens och Frankrikes konkurrensrättsliga myndigheter mot den digitala plattformen Booking.com B.V.<sup>5</sup> Dessutom har Europeiska kommissionen inlett undersökningar för att

---

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> Se Jacques Crémer et. al, Competition Policy for the Digital Era, final report by the European Commission, 2019; Digital Competition Expert Panel, Unlocking Digital Competition (13 mars, 2019) (Furman Review); Stigler Committee on Digital Platforms, Final Report (2019) (Stigler Center Review).

<sup>5</sup> Expedia Inc. mot Autorité de la concurrence, mål C-226/11; Google och Alphabet mot kommissionen, T-612/17 (Google Shopping-fallet); Google och Alphabet mot kommissionen,

undersöka standardkontrakt mellan Amazon och säljare på plattformen samt Facebooks insamling av data i konkurrensbegränsande syfte.<sup>6</sup>

Vidare kan nämnas att Konkurrensverket har omfattande erfarenhet av de ämnesområden som regleras av plattformsförordningen. Myndigheten har under flera år arbetat med frågor rörande digitala plattformar och digitala marknader genom sektorundersökningar, djupgående forskningsrapporter samt information till allmänheten.<sup>7</sup>

Vid en internationell utblick kan även påpekas att de flesta andra länder lämnat landets konkurrensvårdande myndigheter uppdraget att övervaka digitala plattformar. I det danska förslaget till *lov om håndhævelse af P2B-forordningen* föreslås att:

*"[k]onkurrencerådet har det overordnede ansvar for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens administration af denne lov. Konkurrencerådet træffer afgørelse i sager af principiel eller særlig stor betydning. Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ved den daglige administration af denne lov uafhængig af erhvervsministeren. Stk. 2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver P2B-forordningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan træffe afgørelse efter denne lov eller P2B-forordningen. Stk. 3. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan behandle en sag af egen drift eller på grundlag af en klage. <sup>8</sup>*

Remissinstanser såsom Dansk Erhverv (danska handelskammaren) har ansett det lämpligt att nyttja de existerade konkurrensrättsliga process- och

---

mål T-334/19 (Google AdSense-fallet); Google och Alphabet mot kommissionen, mål T-604/18 (Google Android-fallet); Konkurrensverket, beslut rörande Bookingdotcom Sverige Ab & Booking.com B.V, Dnr 596/2013 (15 april, 2015); Autorité de la concurrence, beslut rörande Booking.com B.V., Booking.com France SAS & Booking.com Customer Service France SAS, décision no 15-D-06 (21 april, 2015); L'Autorità Garante Della Concorrenza e del Mercato, beslut rörande Booking.com B.V. och Booking.com (Italia) S.r.l, provvedimento n. 25422, Bolletino N. 14 del 27 aprile 2015, s. 5-22 (21 april, 2015).

<sup>6</sup> Amazon & Amazon EU S.a.r.l., case AT.40462 (17 juli, 2019); Facebook, officiell information från Europeiska kommissionen saknas, se <https://www.wsj.com/articles/eu-deepens-antitrust-inquiry-into-facebooks-data-practices-11580994001>.

<sup>7</sup> Se exempelvis Konkurrensverket, Sektorundersökning om digitala plattformar, förväntad publiceringsdatum sommaren 2020; Konkurrensverket, Digitala plattformar är den nya tidens digitala torg; avsnitt 42 i Konkurrensverkets podcast Konkurrenten (oktober 2019); Niklas Rudholm & Charlie Lindgren, Prisspridning på e-handelsmarknader med låga sökkostnader, Uppdragsforskningsrapport 2019:1; Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige 2018, Konkurrensverkets rapport 2018:1 (särskilt avsnitt 3.7); Konkurrensverket, Konkurrens och tillväxt på digitala marknader, Konkurrensverkets rapport 2017:2.

<sup>8</sup> 2 kap. 3 § förslaget till lov om håndhævelse af P2B-forordningen.

sanktionssystemen vid nationell tillämpning av förordningen.<sup>9</sup> Motsvarande ansvarsfördelning finns även i många andra länder. Exempelvis har de konkurrensvårdande myndigheterna i Storbritannien initierat en utredning som är avsedd att leda till ytterligare åtgärder riktade mot digitala plattformar.<sup>10</sup> I Japan har de konkurrensvårdande myndigheterna offentliggjort att de prioriterar frågor om hur digitala B2B-plattformar ändrar sina användarregler, hur de använder transaktionsdata samt huruvida de onlinebaserade plattformarna manipulerar algoritmer för att prioritera vissa sökresultat.<sup>11</sup> Vidare, i USA har de båda konkurrensvårdande myndigheterna, *Department of Justice* och *Federal Trade Commission*, engagerat sig i frågor rörande digitala plattformar.<sup>12</sup> I ett nordiskt perspektiv kan det dock påpekas att ingen ansvarig myndighet utses enligt det finska förslaget till kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning.<sup>13</sup>

Slutligen kan nämnas att det finns tendenser till att bestämmelserna om övervakning och effektiva sanktioner kommer att stärkas inom en snar framtid. Enligt artikel 18 i förordningen ska kommissionen vart tredje år utvärdera förordningen och i synnerhet bedöma efterlevnaden av de skyldigheter som fastställs i förordningen. Utvärderingarna ska fastställa om ytterligare regler, också om efterlevnad, kan krävas för att uppfylla syftena med förordningen. I Europaparlamentets initiala förslag fanns mer långtgående skyldigheter för medlemsländerna att utse myndigheter som övervakar tillämpningen. Enligt parlamentets initiala förslag till skäl 27a:

---

<sup>9</sup> Dansk Erhverv, Høring over forslag til lov om håndhævelse af Platform-to-Business forordningen og ændring af årsregnskabsloven (16 januari, 2020). Se även Dansk Industri, Høring over forslag til lov om håndhævelse af Platform-to-Business forordningen og ændring af årsregnskabsloven, DI-2020-00651 (16 januari, 2020) som inte ifrågasätter själva utnämningen av konkurrensmyndigheten, men efterlyser proportionalitet vid tillämpningen av reglerna samt är negativt inställd till förslaget om bötesstraff.

<sup>10</sup> Competition and Markets Authority, Online platforms and digital advertising, Market Study Interim Report (2019) (slutrapporten publiceras under år 2020).

<sup>11</sup> Japan Fair Trade Commission, Report regarding trade practices on digital platforms, pressmeddelande (31 oktober, 2019).

<sup>12</sup> Federal Trade Commission, Competition in Digital Technology Markets: Examining Acquisition of Nascent or Potential Competitors by Digital Platforms, Before the Committee on the Judiciary Subcommittee on Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights, United States Senate (24 september 2019); Department of Justice, Justice Department Reviewing the Practices of Market-Leading Online Platforms, pressmeddelande 19-799 (23 juli, 2019).

<sup>13</sup> Regeringens förslag till riksdagen om kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning [författarens översättning], HE luonnos 10.1.2020, s. 19 (promemoria, remissperiod 10 januari–7 februari 2020).

*"Breaches of the provisions of this Regulation will in certain instances require a rapid and flexible enforcement. Enforcement bodies set up or nominated by Member states should be responsible for the enforcement of this Regulation in an adequate and effective manner. The enforcement bodies should be established in addition to the procedure for judicial proceedings by representative organisations, associations or public bodies set out in this Regulation. The decisions made by enforcement bodies could be challenged in judicial proceedings according to relevant national legislation."*<sup>14</sup>

Det initiala förslaget blev omformulerad i rådets och parlamentets kompromissförslag till förordning. Det finns dock generellt en tendens att förstärka regler om efterlevnad i samband med utvärderingar av gällande förordningar.<sup>15</sup> Enligt Magrethe Vestager, kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor samt för ett Europa rustat för den digitala tidsåldern, prioriterar man från den nya kommissionens sida reglering som har till syfte att säkerställa att digitalisering kommer till nytta för medborgarna. Det inkluderar en resolut tillämpning av de existerande konkurrensrättsliga reglerna samt en uppdatering av ansvarsregler för digitala plattformar.<sup>16</sup> Konkurrensverket har omfattande erfarenhet av övervakning och ex officio åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av konkurrensrättsliga bestämmelser. Vid en utveckling på EU-nivå, där medlemsländernas skyldighet att säkerställa efterlevnaden av förordningen förstärks i framtiden, skulle Konkurrensverket vara väl rustad att tillämpa sådana mer omfattande krav.

**Sammantaget är det därmed mycket som talar för att Konkurrensverket bör utses som stödjande och övervakande myndighet vid antagandet av kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning.**

---

<sup>14</sup> Förslag till skäl 27a i Europaparlamentets förslag till EU:s plattformsförordning, A8-0444/2018 (7 december 2018).

<sup>15</sup> Jämför t ex Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EC om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter med Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter; antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/104/EU om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelser av medlemsstaternas och Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser.

<sup>16</sup> Margrethe Vestager, *Building a positive digital world*, speech, Digital Summit, Germany, 29 oktober 2019, [https://wayback.archive-it.org/12090/20191129200144/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/building-positive-digital-world\\_en](https://wayback.archive-it.org/12090/20191129200144/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/building-positive-digital-world_en). Se även Konkurrens- och Forbrugerstyrelsen, *Velfungerende Markeder, Digitale Platforme – en introduktion*, s. 2, nr. 33, 2019.

### **Avsnitt 6.3.5 Utseende av organisationer, sammanslutningar och offentliga organ**

Artikel 14 i EU:s förordning reglerar rättsliga förfaranden som inleds av representativa organisationer eller sammanslutningar och av offentliga organ. Enligt punkt 14.1 har organisationer och sammanslutningar som har ett legitimt intresse av att företräda företagsanvändare eller av att företräda företagsanvändare av webbplatser rätt att vidta rättsliga åtgärder för att stoppa eller förbjuda eventuell bristande överensstämmelse med de relevanta kraven i förordningen som leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster eller leverantörer av sökmoteter gör sig skyldiga till. Organisationer och sammanslutningar ska enligt punkt 14.3 ha en rätt att väcka talan om de a) inrättats i enlighet med lagen i medlemsstaten, b) eftersträvar mål som är av kollektivt intresse för den grupp av företagsanvändare eller företagsanvändare av webbplatser som de företräder varaktigt, c) är av icke vinstdrivande art samt d) har beslutsprocesser som inte påverkas på ett otillbörligt sätt av tredjepartsfinansiärer.

Medlemsstaterna får enligt punkt 14.5 utse organisationer eller sammanslutningar som uppfyller kraven, på begäran av dessa organisationer eller sammanslutningar. Kommissionen ska föra en förteckning av de organisationer som utses och domstolarna ska acceptera förteckningen som ett bevis för rättskapaciteten för en organisation eller sammanslutning. Organisationer som inte utnämns av en medlemsstat har fortfarande en möjlighet att väcka talan vid nationella domstolar, med förbehåll för en undersökning av rättskapaciteten enligt de ovan nämnda kriterierna. Rätten för utsedda organisationer att väcka talan påverkar enligt punkt 14.9 inte företagsanvändares och företagsanvändare av webbplatser rätt att inleda en rättsprocess.

I promemorian föreslås att det inte bör införas bestämmelser i lagen om att utse organisationer, sammanslutningar eller offentliga organ. Motiveringen är att det i Sverige inte finns sådana organisationer eller sammanslutningar som avses i artikel 14.<sup>17</sup> Trots att det i dagsläget inte finns sådana organisationer, kan det vara lämpligt att införa ett regelverk för utseende av organisationer. I sammanhanget bör beaktas att trots att det inte finns några regler om hur organisationer skall utses i Sverige, rätten att väcka talan om

---

<sup>17</sup> Ds 2019:33 s. 43–44.

bristande överensstämmelse är begränsad till de parter som nämns i artikel 14.1, dvs, organisationer, sammanslutningar eller offentliga organ. Enligt 3 § i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till plattformsförordningen kan en talan om förbud eller åläggande enligt artikel 14.1 i plattformsförordningen väckas vid Patent- och marknadsdomstolen. Enligt 4 § i förslaget ska ett beslut om förbud eller åläggande förenas med vite, om det inte är av särskilda skäl är obehövligt. En talan om utdömande av vite förs av den som ansökt om förbudet eller åläggandet. I lagförslaget utgår man därmed från att organisationer och sammanslutningar för talan om förbud eller åläggande. Det finns ingen möjlighet enligt förslaget för berörda näringsidkare som omfattas av bestämmelserna att föra talan om förbud eller åläggande. Även om en intresseorganisation kan väcka talan enligt 3 § utan att vara utsedd enligt artikel 14.5, blir processen mer resurskrävande. Syftet med utnämning av organisationer är enligt skäl 45 i förordningen att skapa rättssäkerhet och förutsebarhet för företagsanvändare och företagsanvändare av webbplatser samt effektiva och kortare rättsprocesser. Med tanke på att man i promemorian i övrigt valt att inte införa mer kraftfulla sanktioner för överträdelser av förordningen är det av vikt att processen för företagsanvändares intresseorganisationer görs så kostnadseffektiv och förutsebar som möjligt, vilket talar för att bestämmelser om utseende av intresseorganisationer enligt artikel 14.5 i förordningen förs in i svensk lagstiftning. Ett exempel på hur en sådan lagbestämmelse kan utformas finns exempelvis i det finska lagförslaget.<sup>18</sup>

**Sammantaget finns det skäl att i nationell lag införa kompletterande bestämmelser om utseende av organisationer, sammanslutningar och offentliga organ enligt art. 14 i EU:s plattformsförordning.**

## Avsnitt 6.4 Överträdelser

I promemorian görs bedömningen att det inte bör införas ytterligare bestämmelser om överträdelser i lagen. Motiveringen är att det finns ett antal mekanismer på plats (kravet att leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster ska tillhandahålla ett internt system för klagomål enligt artikel 11, kraven på medling enligt artikel 12 samt möjligheten för intresseorganisationer att väcka talan enligt artikel 14) som ska främja efterlevnaden av förordningen och stoppa eventuella överträdelser. Vidare

---

<sup>18</sup> Se förslag till 3 § i lagen om förbudsförfaranden rörande onlineplattformar, Regeringens förslag till riksdagen om kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning [författarens översättning], HE luonnos 10.1.2020, s. 21 (promemoria, remissperiod 10 januari–7 februari 2020).

föreslås att den ansvarige myndigheten i Sverige ska ta initiativ till att samråd sker med en onlinebaserad plattform som kan ha överträtt förordningen. Myndigheten ska vid samråd kunna informera om förordningen samt svara på frågor och vidareförmedla kontaktuppgifter. Enligt promemorian kan det "antas att samråd i de allra flesta fall leder till snabb och frivillig rättelse av leverantören".<sup>19</sup>

Visserligen finns det inga krav i förordningen på att medlemsstaterna ska införa bötesstraff eller sörja för efterlevnadsåtgärder ex officio. Vid förhandlingarna i rådet motsatte sig sju medlemsländer<sup>20</sup> att förslaget skulle innehålla separata sanktionsbestämmelser.<sup>21</sup> I kompromissförslaget klargjordes i skäl 46 att medlemsländerna inte har en skyldighet att sörja för efterlevnadsåtgärder ex officio eller att ålägga böter. Dessutom ändrades ordalydelsen från "*penalties*" till "*measures*" i nuvarande artikel 15, för att klargöra att medlemsländerna inte har en skyldighet att införa straffrättsliga bestämmelser.<sup>22</sup> Det föreligger därmed ingen konsensus på EU-nivå om kraftfulla åtgärder vid en överträdelse av förordningen. I förordningen finns dock krav på vissa åtgärder. Enligt art. 15.2 ska medlemsstaterna fastställa regler om tillämpliga åtgärder vid överträdelse av förordningen och säkerställa att de genomförs. Åtgärderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Även om flera medlemsländer motsatt sig straffrättsliga regler samt ex officio efterlevnadsåtgärder och föredrar "light-touch" transparensreglering, kan det ifrågasättas om globala digitala plattformar såsom Amazon, Google, Facebook, Uber och AirBnB ser det svenska förslaget till samråd som tillräckligt avskräckande för att frivilligt anpassa sig till den svenska myndighetens tolkning av förordningen. I det danska förslaget till kompletterande bestämmelser ges Konkurrenserådet rätt att kräva att den digitala plattformen lämnar alla uppgifter som krävs för att säkerställa efterlevnaden av förordningen, rätt att ålägga de digitala plattformarna att ändra sina villkor samt rätt att göra åtaganden som företaget gjort bindande.<sup>23</sup> Digitala plattformar som inte rättar sig efter reglerna kan straffas med böter.<sup>24</sup> I det finska förslaget till kompletterande regler finns en utredning om hur gällande avtalsrättsliga och skadeståndsrättsliga regler

---

<sup>19</sup> Ds 2019:33 s. 45.

<sup>20</sup> Tjeckien, Estland, Finland, Irland, Lettland, Polen och Storbritannien.

<sup>21</sup> Council of the European Union, ST 13876/18 ADD2, interinstitutional file 2018/0112 (COD) (28 november, 2018).

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> 2 kap. 4, 7-8 § förslaget till lov om håndhævelse af P2B-forordningen.

<sup>24</sup> 3 kap. 14 § förslaget till lov om håndhævelse af P2B-forordningen.



blir tillämpliga vid överträdelser av förordningen.<sup>25</sup> Motsvarande mer ingående analys fattas i det svenska förslaget, vilket är beklagligt, även om ledning för tolkningen av svensk rätt kan hämtas i de överväganden som gjorts rörande finsk avtals- och skadeståndsrätt. En skillnad mellan det finska och det svenska förslaget till kompletterande regler är att berörda näringsidkare ges tillsammans med intresseorganisationer en rätt att väcka talan om överträdelser av förordningen enligt det finska förslaget.<sup>26</sup> Det kan diskuteras hur pass ingripande sanktionsregler det är lämpligt att anta i ett första skede av reglering. Det torde dock åtminstone vara på sin plats att i likhet med det finska förslaget införa en rätt för berörda näringsidkare att väcka talan om förbud eller åläggande. De bestämmelser som redan finns i lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare samt marknadsföringslagen (2008:486) rörande oskäligen avtalsvillkor respektive otillbörlig marknadsföring och bristande informationsgivning är inte tillräckliga för att omfatta samtliga relevanta krav i förordningen. Många av kraven i förordningen är inriktade på transparens, och torde inte omfattas av gällande rätt. I övrigt bör man överväga om den ansvarige myndigheten ska ges en rätt att kräva att den digitala plattformen lämnar alla uppgifter som krävs för att säkerställa efterlevnaden av förordningen, i likhet med det danska förslaget.

**Sammantaget föreslås ett införande av mer kraftfulla sanktioner i samband med antagandet av lagen om kompletterande bestämmelser till plattformsförordningen. Som ett minimum för att uppfylla de EU-rättsliga kraven på avskräckande sanktioner är det lämpligt att i lagförslaget införa en rätt för berörda näringsidkare att väcka talan om förbud eller åläggande.**

-- --

Yttrandet är författat av Elif Härkönen,  
Docent på avdelningen för affärsrätt, IEI, Linköpings universitet  
E-post: elif.harkonen@liu.se

---

<sup>25</sup> Regeringens förslag till riksdagen om kompletterande bestämmelser till EU:s plattformsförordning [författarens översättning], HE luonnos 10.1.2020, s. 9ff (promemoria, remissperiod 10 januari–7 februari 2020).

<sup>26</sup> *Id.*, s. 22 (förslag till 5 kap. 2 § 9 p. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen).