

Utrikesdepartementet
Enheten för internationell handelspolitik
och EU:s inre marknad
Emy Gustavsson

Vår referens/dnr:
128/2016

103 39 Stockholm

Er referens/dnr:
UD 2016/10234/HI

2016-06-22

Remissvar

EU-kommissionens förslag till förordning om åtgärder mot geografisk blockering och andra former av diskriminering på grund av kundernas nationalitet, bosättningsort eller etableringsort på den inre marknaden och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG

Svenskt Näringsliv har tagit del av förslag till förordning samt den konsekvensutredning som medföljer förslaget och lämnar här kommentarer på dessa.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv efterlyser ett förenklat och modernt regelverk för den digitala inre marknaden. För att främja e-handel behöver regelbördan minskas och reglerna behöver vara lättöverskådliga och proportionerliga. Det är av stor vikt särskilt för SMEs att samma regelverk gäller för online- som offlineförsäljning samt för varor och digitalt innehåll, oavsett om det är upphovsrättsskyddat eller inte.

Att sätta likhetstecken mellan geografisk blockering och diskriminering, som i förslagets titel, anser vi vara direkt felaktigt.

Vi efterlyser ett bättre beslutsunderlag för förordningen. En ny och komplett konsekvensutredning och kostnads-nyttoanalys av förordningsförslaget behöver genomföras innan det kan förhandlas i rådet och Europaparlamentet. Vidare anser Svenskt Näringsliv att förordningsförslaget innehåller och ger upphov till oklarheter, som behöver förtydligas.

Dessutom anser vi det oförenligt med rimliga krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet att hänvisa till ännu inte varken beslutad eller genomförd lagstiftning, se annex 11 i konsekvensutredningen.

Vad avses med omotiverad geografisk blockering samt diskriminering?

EU-kommissionen uppger att den förslagna lagstiftningen ska åtgärda omotiverad geografisk blockering och bekämpa diskriminering relaterad till nationalitet, bostads- eller etableringsort. Det är Svenskt Näringslivs mening att om lagstiftningen ska kunna uppfylla kraven som ställs i interinstitutionella avtalet genom att vara utformad för att underlätta genomförande och praktisk tillämpning, måste det klargöras exakt vad som avses med begreppen "omotiverad geografisk blockering" och "diskriminering". Det är dessutom viktigt för att undvika den

tolkningsproblematik som EU-kommissionen konstaterat redan finns vad gäller tillämpning av artikel 20(2) i tjänstedirektivet.

Svenskt Näringsliv konstaterar att definitioner inte skrivits in i vare sig förordningsförslaget eller i konsekvensutredningen. I annex 9 till konsekvensutredningen finns en ordlista men inte heller här ges ett klagörande. Snarare blir det rundgång i begreppen då omotiverad geografisk blockering betyder internetbaserad diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort. Diskriminering beskrivs som fall av omotiverade olikheter i behandling, men olika behandling som kan motiveras av objektiva kriterier är inte diskriminering.

I det här sammanhanget anser Svenskt Näringsliv att det är viktigt att hålla isär begreppen geografisk blockering och begränsningar vad gäller försäljning. De är olika förfaranden, som har sin grund i olika anledningar.

Beslutsunderlag saknas

Att döma av den information som presenteras i konsekvensutredningen saknar EU-kommissionen ett komplett beslutsunderlag för den nya förordningen.

Svenskt Näringsliv anser att det är av yttersta vikt att EU-kommissionen, rådet och Europaparlamentet håller fast vid och respekterar principerna för bättre lagstiftning (regelförenkling) som fastslagits på EU-nivå. I det nyligen antagna interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning betonas att konsekvensutredningar som ska vara "a tool to reach well-informed decisions". De ska innehålla information om vilket problem som behöver åtgärdas, hur stort det problemet är och om det behövs ny lagstiftning på EU-nivå. Informationen ska vara exakt, objektiv, komplett och proportionerlig.

Avsaknad av skäl till reglering, artikel 3

EU-kommissionen vill förbjuda geografisk blockering (blockering eller begränsning av kunders åtkomst till näringsidkarens onlinegränssnitt) samt omdirigering av kunder från ett onlinegränssnitt till ett annat, utan kundens uttryckliga samtycke, artikel 3. Såvitt Svenskt Näringsliv kan utläsa av konsekvensutredningen utgörs beslutsunderlaget för detta framförallt av det som framkommit i den "Mystery Shopping Survey" som kommissionen låtit utföra. Där framgår att två procent av de företag som ingått i undersökningen anses använda geografisk blockering eller omdirigering på sina hemsidor. Undersökningen verkar inte heller innehålla information eller någon förklaring till varför dessa två procent av företag använder sig av sådan teknik. Svenskt Näringsliv anser att det mot denna bakgrund inte finns skäl för att reglera frågan på EU-nivå.

Vilka är problemen som ska åtgärdas, artikel 4?

Artikel 4 förbjuder näringsidkare att hindra kunder från andra medlemsstater inom EU att handla från företagets webshop, s.k. onlinegränssnitt.

Svenskt Näringsliv hittar inga uppgifter om problem som uppstått då kunder försökt köpa en vara och få den levererad till en adress eller uthämtningsställe på näringsidkarens etableringsort/medlemsstat. Det är ändå det som den föreslagna förordningen ska åtgärda, inte problem med gränsöverskridande köp.

Vad gäller problembilden för köp av tjänster som ska levereras till kunden i näringsidkarens lokaler eller på en fysisk plats där näringsidkaren bedriver verksamhet är informationen i konsekvensutredningen även här otydlig och ofullständig. Kommissionen tar två fall som intäkt för att föreslå reglering. Tre biluthyrningsföretag har tidigare hindrat vissa konsumenter

från att köpa till lägsta pris. I det andra fallet anklagas en nöjepark för prisdiskriminering, men det har inte blivit fastslaget att så verkligen varit fallet. Kommissionen hävdar att dessa fall pekar på att det kan finnas prisdiskriminering på den inre marknaden, men inte att det faktiskt gör det. Tyvärr kan otillbörliga affärsmetoder förekomma, men det innebär inte att alla företag ska åläggas nya förbud och regelbördor.

EU-kommissionen uppger i konsekvensutredningen att det inte varit möjligt att fastställa om klagomålen i "complaints database" rör sig om faktisk diskriminering eftersom det inte finns tillräcklig information att tillgå ("it is not possible to draw any conclusions as regards the percentage of discrimination cases among the complaints", sid. 127 i konsekvensutredningen).

Svenskt Näringsliv reagerar på att de olika undersökningar och studier som ska motivera lagförslaget ensidigt beskriver då kunder upplevt att de blivit diskriminerade. Att bygga en lagstiftning utifrån att det finns cirka 1500 påstådda fall av diskriminering ("alleged cases of discrimination") rimmar illa med principerna för bättre lagstiftning. Det är en brist i underlaget att de företag som står anklagade för att diskriminera kunder inte har fått komma till tals och förklara varför de av olika anledningar väljer bort gränsöverskridande affärer. Det ger ett ensidigt, för att inte säga partiskt, underlag.

Faktorer som motiverar olika behandling av konsumenter

De politiker och tjänstemän som är involverade i beslutsfattande på det aktuella området borde ha som utgångspunkt att företagares och företags "raison d'être" är att sälja sina varor och/eller tjänster med vinst. Företag anpassar sina affärsstrategier efter gällande lagar och regler så att detta är möjligt. Att istället som EU-kommissionen utgå från att företag i EU på olika sätt försöker undvika att sälja och, som kommissionen uttrycker det i konsekvensutredningen, att de söker och till och med hittar på anledningar för att kunna vägra att sälja blir absurt och visar på en mycket bristande förståelse för marknadsekonomi och företagande.

Att EU:s inre marknad fortfarande inte är komplett och att det återstår många handelshinder och nationella särregleringar som splittrar marknaden är välkänt. Det här påverkar naturligtvis företags beslut om att antingen ägna sig åt gränsöverskridande handel på den inre marknaden eller avstå sådan handel.

De skrivningar som finns i skäl 95 i tjänstedirektivet om faktorer som kan motivera olika behandling av konsumenter vid tillhandahållande av tjänster, till exempel högre faktiska kostnader på grund av avstånd; tekniska detaljer i samband med tillhandahållandet; olika marknadsvillkor; säsongsmässig högre eller lägre efterfrågan; olika semesterperioder i medlemsstaterna; olika konkurrenters prissättning; större risktagande på grund av att bestämmelserna skiljer sig från dem i etableringsmedlemsstaten och avsaknad av nödvändiga immateriella rättigheter på ett visst territorium, överensstämmer i stor utsträckning med de faktorer som Svenskt Näringslivs medlemsföretag uppger påverkar deras affärsstrategier. Flera av dessa faktorer hänger samman med kvarvarande handelshinder och särregleringar på den inre marknaden.

Istället för att ta tillfället i akt att försöka åtgärda de faktorer som hindrar affärer på den inre marknaden väljer EU-kommissionen att hävda att det är företagets ansvar att motverka splittringar på den inre marknaden och att företag med uppsåt diskriminerar konsumenter.

Otydligheter vad gäller tillämpning och tolkning

Om rådet och Europaparlamentet väljer att besluta om antagande av den föreslagna förordningen anser Svenskt Näringsliv förtydliganden behövs.

- Vilken konsumentlagstiftning ska gälla för försäljning av varor och tjänster i olika fall? Det står nu att en näringsidkare som inte säljer över gränser utan bara i sin egen medlemsstat ska kunna välja vilken lagstiftning som gäller för kontraktet. Svenskt Näringsliv vill uttrycka sin oro för att det ändå kan uppstå tolkningssvårigheter vad gäller Rom I-förordningen eftersom uppfyllelse av den föreslagna förordningen skulle kunna tolkas som att en näringsidkare riktar sin verksamhet mot en annan medlemsstat, även om han/hon inte gör det av egen vilja utan på grund av regelkrav. I förslaget om att kunder ska få handla på lika villkor som lokalbefolkning ingår att kunden själv står för transport av en vara från utlämningsstället/leveransadressen. Det är mycket viktigt att det är helt tydligt vad som sedan gäller om kunden vill ångra köpet och returnera varan.
- Hur relaterar den nya förordningen till "after-sales services" som garantier och serviceavtal? Förslaget behöver förtydliga att kunder inte kommer kunna ställa krav på service i den egna medlemsstaten, utan endast i det land där varan inhandlats. Det framgår inte tillräckligt tydligt i nuvarande formulering.
- Vad gäller för betalningar och betalningsvillkor? Det är mycket viktigt att företag har möjlighet att själva välja vilka betallösningar de erbjuder och att de kan ha system på plats för att skydda sig mot bedrägerier. Förslagets artikel 5 är till del uppbyggt kring lagstiftning (direktiv (EU) 2015/2366) som ännu inte är genomförd och tillämpad i medlemsstaterna vilket skapar osäkerhet.
- Förslaget stipulerar att samma villkor och priser måste gälla vid försäljning av tjänster som levereras i näringsidkarens lokaler eller på en plats där näringsidkaren bedriver verksamhet. Rätten att använda riktade erbjudanden till olika medlemsstater eller kundgrupper, sid 13, punkt 17 i förslaget, behöver klargöras. Risk finns att näringsidkaren kan komma att anklagas för diskriminering om kund 1 inte hittat ett lika fördelaktigt erbjudande som kund 2, som kanske köpt från en annan hemsida. Svenskt Näringsliv undrar hur sådana fall ska hanteras?
- Hantering av moms och momsinsbetalningar är något som företag ofta beskriver som mycket betungande. EU-kommissionen anser att det för försäljning av digitala tjänster inte finns något problem eftersom redovisningsförfarandet MOSS har införts. Men samtidigt uppger kommissionen att bara 12,000 företag är registrerade för användning av MOSS och så sent som i april lade man fram en handlingsplan för framtidens momssystem. Det kommer att krävas förtydliganden om vad som gäller på det här området samt informationsinsatser om att MOSS finns.

Proportionalitetsbedömning saknas

Näringsfriheten och principen om avtalsfrihet är grundläggande för att företag ska kunna bedriva verksamhet, anpassa utbud efter efterfrågan, skapa tillväxt och anställningsmöjligheter. Beslut om inskränkning av dessa grundläggande friheter kan rimligen inte ske annat än i mycket speciella fall och efter grundlig analys av handlingsalternativen. En proportionalitetsbedömning bör alltid vara ett självklart moment vid varje sådan lagstiftningsåtgärd.

Haltande harmonisering

EU-kommissionen har valt att föreslå en förordning med motiveringen att den garanterar att lagstiftningen genomförs och tillämpas fullt ut i alla medlemsstater och att tillräcklig enhetlighet och juridisk tydlighet uppnås för alla berörda intressenter. Samtidigt har kommissionen valt att lämna vissa väldigt viktiga delar för företag, till exempel tillsyn och sanktionsnivåer, till varje medlemsstat att avgöra vilket är upplagt för ytterligare splittring på den inre marknaden.

Avsaknad av förutsägbarhet och rättssäkerhet


I annex 11 i konsekvensutredningen bemöter EU-kommissionen vissa av de faktorer som företag har påpekat påverkar deras beslut att avstå från gränsöverskridande handel. EU-kommissionen hävdar att dessa faktorer inte kan anses motivera sådana beslut med hänvisning till annan ny EU-lagstiftning som ännu inte är beslutat och genomförd på områdena konsumentlagstiftning, gränsöverskridande betalningar, hantering av moms-inbetalningar, svårigheter och höga kostnader i samband med gränsöverskridande leveranser.

Svenskt Näringsliv anser att det är orimligt och rättsosäkert att företag ska förlita sig på ännu inte genomförd lagstiftning när de ska fatta avgörande beslut för sin verksamhet. EU-kommissionen bör avvakta att annan lagstiftning beslutats, genomförts, tillämpats och dess effekter utvärderats och först därefter bedöma om det aktuella förslaget om geografisk blockering och diskriminering faktiskt behövs och kan anses vara ändamålsenlig.

Vad gäller nationella särregleringar som till exempel för produkter, märkning och försäljning är det ändå positivt att kommissionen uttrycker att sådana ofta påverkar beslut om gränsöverskridande handel framförallt genom att de leder till ökade direkta kostnader och kostnader relaterade till att skaffa information om vilka krav som ställs. Även på områdena "after-sales services" och annan lagstiftning som hindrar företag från att sälja till kunder i andra medlemsstater (till exempel förbud mot att sälja snus) visar kommissionen viss förståelse för att dessa faktorer inverkar på företags förmåga och möjlighet att sälja till kunder i andra medlemsstater.

EU-kommissionen uttrycker tydligt att den anser att medlemsstaterna inte har genomfört och tillämpat tjänstedirektivet och särskilt dess artikel 20(2) tillräckligt väl. Svenskt Näringsliv ifrågasätter om detta verkligen är skäl nog att införa en ny lagstiftning som delvis sätter tjänstedirektivet ur spel. Det verkar snarare som att svårigheterna med tjänstedirektivet beror på viss otydlighet från kommissionens sida om hur det bör tillämpas samt bristande resurser på medlemsstatsnivå. Det verkar rimligare att i första hand försöka hantera dessa svårigheter än att införa ytterligare lagstiftning som inte heller den klargör de tolkningssvårigheter som finns i tjänstedirektivet vad gäller vad som ska anses vara diskriminering av kunder och vad som är motiverad olika behandling.

Svenskt Näringsliv


Karin Atthoff


Carolina Brånby