

Konsumentverkets synpunkter avseende förslaget till förordning om en inre marknad för digitala tjänster

I tillägg till de synpunkter som framfördes av Konsumentverket under EU-skrådet om förslagen till förordning om en inre marknad för digitala tjänster (DSA) och förordning om konkurrensdrivna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (DMA) den 5 februari 2021 följer här myndighetens skriftliga synpunkter. Konsumentverket vill dock understryka att synpunkterna kommer att utvecklas i takt med att förslaget analyseras vidare av myndigheten.

Konsumentverket välkomnar i stort förslaget till förordning om en inre marknad för digitala tjänster. Ur ett konsumentperspektiv är det oerhört viktigt att leverantörer av förmedlingstjänster, och särskilt plattformar, tar sitt ansvar givet den betydande roll som de här aktörerna har fått på digitala marknader. Konsumenter ska ha samma möjlighet att fatta välgrundade affärsbeslut online som offline. För Konsumentverkets del handlar det om att kunna utöva en mer effektiv tillsyn och marknads kontroll över olagligt innehåll i form av vilseledande marknadsföring och farliga produkter. Det är positivt att förslaget föreskriver en procedur för gränsöverskridande samarbete; något som är nödvändigt för ett effektivt tillsynsarbete.

Konsumentverket vill emellertid flagga för att akten innehåller bestämmelser som, i vart fall för myndigheten, anses främmande inom ramen för tillsynsarbete. Därtill har akten ett brett tillämpningsområde som i stora delar inte träffar Konsumentverkets verksamhetsområde. Nedan följer mer detaljerade kommentarer kring några av artiklarna.

Kapitel 1 – Allmänna bestämmelser

Artikel 1 – Syfte och tillämpningsområde

Konsumentverket välkomnar särskilt förtydligandet i artikel 1.5.h om att akten inte ska påverka tillämpningen av EU:s konsumentskydds- och produktsäkerhetslagstiftning. Vidare anser myndigheten att det är mycket positivt med tydlighet kring att förordningen även ska tillämpas på företag etablerade i tredje land (se bl.a. artikel 1.3), vilket ligger i linje med övrig unionslagstiftning på konsumentområdet. Det är viktigt både ur ett konsument- och ett konkurrensperspektiv för att uppnå en rättvis inre marknad för konsumenter och företag.

Artikel 2 - Definitioner

Konsumentverket är positiv till den breda definitionen av ”illegalt innehåll” i enlighet med artikel 2.1.g. Det kan dock medföra vissa svårigheter avseende vad som utgör olagligt innehåll i olika medlemsstater, se t.ex. artikel 8.1.b och skäl 31 enligt vilka en samordnare av digitala tjänster förväntas ha kännedom om vad som utgör illegalt innehåll i andra medlemsstater.

Avseende definitionen av ”annonsering” som följer av artikel 2.1.n kan Konsumentverket konstatera att den skiljer sig från den svenska definitionen av marknadsföring i enlighet med § 3 i marknadsföringslagen (2008:486). Den svenska definitionen ställer krav på ett kommersiellt syfte, som inte verkar återfinnas i den bredare definitionen av annonsering. Konsumentverket ställer sig dock frågande till huruvida plattformars egen marknadsföring omfattas av definitionen som följer av DSA, så verkar inte vara fallet. Därtill riskerar rekvisitet om att annonseringen måste ha skett mot betalning att utesluta viss reklam, även om majoriteten såklart sker mot betalning.

Artikel 8 – Föreläggande att agera mot illegalt innehåll

Konsumentverket har noterat att det framgår av skäl 30 att bestämmelserna om förbudsföreläggande som följer av DSA inte ska påverka tillämpningen av bl.a. förordning (EU) 2017/2394 om konsumentskyddssamarbete inom EU (den s.k. CPC-förordningen). Konsumentverket utövar tillsyn i enlighet med CPC-förordningen om överträdelsen är av gränsöverskridande natur (se bl.a. artiklarna 2, 3 och 9 i CPC-förordningen). Det framgår av artikel 9.4.e i CPC-förordningen att behöriga myndigheter ska ha befogenhet att förelägga näringsidkare att upphöra med överträdelser. Därtill har Konsumentverket i enlighet §§ 23 och 28 i marknadsföringslagen (2008:486) (MFL) möjlighet att utfärda förelägganden. Konsumentverket tolkar ovanstående som att förelägganden i rena nationella ärenden mot leverantörer av förmedlingstjänster kan komma att träffas av de nya kraven i artikel 8 i DSA, medan förelägganden som är av gränsöverskridande natur mot leverantörer av förmedlingstjänster, även om de också utfärdas i enlighet med MFL, inte träffas av de nya kraven. Om Konsumentverket tilldelas visst tillsynsansvar över DSA så finns det, utifrån dagens lagstiftning, risk för att myndigheten behöver utdöma olika förelägganden baserat på vad det är för ärende, se förtydligande nedan.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) Nationellt ärende som inte rör överträdelse av leverantör av förmedlingstjänst = MFL(2) Nationellt ärende som rör överträdelse av leverantör av förmedlingstjänst = nytt föreläggande i enlighet med artikel 8 i DSA.(3) Gränsöverskridande ärende i enlighet med CPC-förordningen, oavsett om det rör leverantör av förmedlingstjänst eller inte = MFL (som ger effekt till CPC-förordningen) |
|--|

Samma situation kan uppstå avseende myndighetens möjlighet att utfärda ålägganden i enlighet med §§ 24 och 28 i MFL, om sådana ålägganden ryms inom begreppet ”agera mot illegalt innehåll” i enlighet med artikel 8 i DSA. Konsumentverket har inget starkt ställningstagande i frågan utan vill enbart uppmärksamma regeringen på detta.

Därtill vill Konsumentverket understryka att vissa krav som uppställs i artikel 8 bedöms vara minst sagt främmande utifrån hur förbudsfrågor och ålägganden utformas enligt MFL, se särskilt artikel 8.1.b och skäl 31 om territoriellt tillämpningsområde.

Artikel 9 – Förelägganden om tillhandahållande av information

I likhet med vad som framförts avseende artikel 8 i DSA vill Konsumentverket informera om myndighetens befogenhet att genom förelägganden begära in upplysningar i enlighet med § 42 i MFL och att det föreläggandet sannolikt träffas av artikel 9 i DSA. Liknande befogenheter fastställs även i artikel 9.3.b i CPC-förordningen och tillämpas vid gränsöverskridanden ärenden.

Kapitel III – Krav på tillbörlig aktsamhet för en transparent och säker onlinemiljö

Artikel 10 och 11 – Kontaktpunkter och rättslig företrädare

Konsumentverket välkomnar inrättandet av kontaktpunkter och krav på att ha en rättslig representant inom unionen om företaget är etablerat i tredjeland.

I sammanhanget vill myndigheten dock påtala att konsumenter inte garanteras samma skydd mot farliga produkter online vid s.k. privatimport som i vanliga fysiska butiker. Idag har EU:s marknadskontrollmyndigheter mycket svårt att agera mot privatimporterade farliga produkter. Konsumentverket har i samband med revideringen av direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet (GPSD) påtalat denna brist och förespråkat ett utökat ansvar för t.ex. marknadsplatser i de fall där varken tillverkare, importör eller distributör är etablerade inom unionen. En rättslig företrädare skulle kunna ha mandat att agera som ekonomisk aktör avseende ansvar i enlighet med GPSD och annan relevant EU-lagstiftning. I förordning (EU) 2019/1020, den nya marknadskontrollförordningen, har det införts en sådan mekanism (se artiklarna 4.1 och 4.2.d). Produkter kommer endast att få släppas ut på marknaden om det finns en ekonomisk aktör som är *etablerad i unionen* och bl.a. har i uppgift att åtgärda säkerhetsbrister. Myndighetens förhoppning är att en liknande regel föreslås under omarbetningen av GPSD, men givet kopplingen till plattformar så tas frågan upp även inom ramen för DSA.

Artikel 14 – Mekanismer för anmälan och åtgärder

Konsumentverket är i sak positiv till mekanismen om anmälan och åtgärder som skulle kunna bidra till färre farliga produkter och vilseledande marknadsföring på bl.a. plattformar. Dock finns det såklart en risk att illegalt innehåll återigen publiceras efter att det tagits bort eftersom det inte finns någon generell skyldighet att övervaka regelefterlevnaden på plattformen. I sammanhanget vill Konsumentverket även lyfta vikten av att plattformars egna beslut att avlägsna innehåll bör kunna prövas av en oberoende extern aktör. I samband med interna diskussioner på myndigheten om liknande procedurer för anmälan och åtgärder har en del frågetecken seglat upp, bl.a. förenligheten med svensk förvaltningsrätt om en myndighet notifierar illegalt innehåll som

sedan tas bort. Kan ett sådant förfarande likställas med en begäran om borttagande av innehåll, något som de flesta svenska tillsynsmyndigheter inte har rättsligt stöd att göra idag. Det är möjligt att utformandet av proceduren kan ha en inverkan på den bedömningen.

Artikel 19 – Betrodda anmälare

Konsumentverket är i sak positiv till funktionen med betrodda anmälare som på konsumentområdet t.ex. skulle kunna vara konsumentorganisationer- och byråer. Dock är det i tillsynsarbetet på konsumentområdet lite av en udda fågel, och det behöver utredas närmre hur det skulle förhålla sig om en tillsynsmyndighet både utses till betrodd anmälare samtidigt som regelrätt tillsyn ska utövas. De två kan säkerligen kombineras, men det finns en risk att en anmälan i slutändan bedöms utgöra en tillsynsåtgärd.

Artikel 20 – Åtgärder och skydd mot missbruk

Ur ett konsumentperspektiv välkomnar Konsumentverket skyldigheten att agera mot tjänstemottagare som löpande tillhandahåller olagligt innehåll på plattformen. Dock är det viktigt att tjänstemottagarna har möjlighet att rättsligt ifrågasätta åtgärden.

Artikel 22 – Näringsidkares spårbarhet

Om artikeln innebär att tillsynsmyndigheter ska kunna begära ut informationen för att kunna utöva tillsyn eller marknadskontroll i enlighet med annan lagstiftning, t.ex. konsumentskyddslagstiftning så är det mycket positivt utifrån myndighetens perspektiv. Kravet kan underlätta tillsyns- och marknadskontrollarbete gentemot företag som är etablerade i tredje land. Begränsas möjligheten att ta del av informationen till överträdelse av förordningens bestämmelser, t.ex. kraven som uppställs i kapitel III är bestämmelsens nytta betydligt mindre.

Vidare ställer sig myndigheten positiv till plattformarnas skyldighet att via webbdesign göra det möjligt för försäljarna att uppfylla t.ex. krav på förköpsinformation och produktsäkerhetsinformation. Plattformar har härigenom möjlighet att ”nudga” försäljarna till regelefterlevnad.

Artikel 24 – Transparens vad gäller onlineannonsering

Konsumentverket välkomnar artikeln som ett viktigt förtydligande avseende förmedlars ansvar för den marknadsföring som publiceras på plattformen. Kraven som uppställs i artikel 24.a och 24.b är väsentliga, däremot kan det ifrågasättas om de viktigaste parametrarna för personalisering av marknadsföring utgör sådan väsentlig information, se artikel 24.c. Det kan, ur ett konsumentperspektiv, t.ex. vara viktigare att veta var den som står bakom annonseringen (i många fall försäljaren) är etablerad. Många konsumenter upplever det som ett problem att det är svårt att veta om man handlar från ett svenskt företag eller ett företag etablerat i tredjeland.

Vidare vill Konsumentverket understryka vikten av att begränsa informationskrav till just väsentlig information som konsument/ användare

har lätt att ta till sig. Studier från bl.a. OECD¹ visar att konsumenterna många gånger har svårt att ta till sig information vid shopping online. För mycket information – s.k. information overload – kan försvåra för konsumenterna att fatta välgrundade affärsbeslut. Beteendevetenskapliga insikter kan vara ett bra verktyg för att tillhandahålla rätt information, på rätt sätt.

Artiklarna 25 till 33 – Mycket stora onlineplattformar

Konsumentverket har inte möjlighet att inkomma med detaljerade kommentarer i dessa delar men välkomnar det faktum att stora plattformar träffas av striktare reglering än de mindre aktörerna.

Kapitel VI – Genomförande, samarbete, sanktioner och kontroll av efterlevnad

Konsumentverket kan konstatera att den föreslagna ordningen för tillsyn och gränsöverskridande samarbete påminner mycket om konsumentskyddssamarbetet som följer av CPC-förordningen. Myndigheten har goda erfarenheter från CPC-samarbetet, och ett liknande system för DSA borde fungera väl. Dock vill myndigheten understryka att det är viktigt att skarpa tillsynsåtgärder ska, eller åtminstone kan, underställas en domstolsprövning för att säkerställa en hög rättssäkerhet men även fri åsiktsbildning och yttrandefrihet. Vidare gynnas ett större ansvarstagande av effektiva proportionella och avskräckande sanktioner och, i förekommande fall, en effektiv verkställighetsprocedur.

Artikel 39 – Krav för samordnare av digitala tjänster

Konsumentverket förstår syftet med artikeln, dvs. att säkerställa att alla samordnare av digitala tjänster står fria från all yttre påverkan. Konsumentverket vill förtydliga att det inom ramen för tillsynssamarbete förekommer att andra statliga myndigheter konsulteras, samt i vissa fall, att externa aktörer anlitas för att t.ex. utvärdera teknisk bevisning inom ramen för ett tillsynsärende. Det framgår förvisso av skäl 74 att samordnaren för digitala tjänster kan samråda med andra nationella myndigheter, men det vore önskvärt med ett förtydligande om att även objektiv extern expertis kan anlitas.

Artikel 41 – Befogenheterna för samordnarna av digitala tjänster

Avseende minimibefogenheterna har Konsumentverket till viss del jämfört med de befogenheter som följer av CPC-förordningen. Följande kan konstateras:

Artikel 41.1.b: Att enbart kunna begära in ”information om en misstänkt överträdelse” kan vara en för snäv skrivning. Konsumentverket erfar att information som inte är direkt kopplad till överträdelsen många gånger utgör en viktig del av bevisningen i ett ärende. Bestämmelsen skulle istället kunna ta sikte på ”information med anknytning till en misstänkt överträdelse”.

¹ Improving online disclosures with behavioural insights, OECD Digital Economy Papers, 2018.

Artikel 41.1.b: Att enbart ha möjlighet att utföra inspektioner på plats i lokaler kan i vissa fall vara begränsande. Det kan även finnas skäl att inspektera leverantörernas mark och transportmedel.

Artikel 41.2.a: Att åtaganden av leverantörer ska vara bindande är ett främmande inslag för Konsumentverkets verksamhet. Konsumentverket kan avsluta ett ärende när en näringsidkare åtar sig att t.ex. ändra sin marknadsföring, men åtagandet i sig har ingen avgörande marknadsrättslig effekt. I slutändan gör domstolen en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter i ärendet, där ett åtagande kan vara en av flera omständigheter som är av betydelse för domstolens bedömning.

Artikel 41.2.e: Interimistiska åtgärder kan endast vidtas av domstol inom ramen för Konsumentverkets verksamhet, vilket enligt myndigheten bidrar till en högre rättssäkerhet, objektivitet och förutsägbarhet. Därtill ställer sig Konsumentverket frågande till referensen till "allvarlig skada", vem eller vad är det som ska riskera att lida allvarlig skada för att artikeln ska bli tillämplig.

Artikel 41.3.a: Konsumentverket ställer sig frågande till att ålägganden ska riktas mot "ledningsorgan". Normalt riktas tillsynsåtgärder och sanktioner mot fysiska eller juridiska personer som bedöms ansvariga för en överträdelse. Hur ett företag är upplagt rent organisatoriskt ska inte spela någon roll i tillsynsarbete.

Artikel 42 – Sanktioner

Konsumentverket har noterat att maximala sanktionsbelopp regleras istället för minimibelopp. Inom EU har det nyligen införts nya bestämmelser på konsumentskyddsområdet där det fastställs att sanktionsbelopp inte får understiga 4% av en näringsidkares årsomsättning för vissa överträdelser. Det har bl.a. framförts att sanktionsnivåerna är för låga för överträdelser av konsumentskyddslagstiftning i många medlemsstater. Enligt Konsumentverket är det viktigt att säkra tillräckligt höga sanktionsbelopp för att säkerställa den avskräckande effekten.

Artikel 45 – Gränsöverskridande samarbete mellan samordnare för digitala tjänster

Konsumentverket har inte möjlighet att inkomma med kommentarer kring varje enskild artikel men välkomnar i stort gränsöverskridande samarbete kring tillämpningen av förordningen. Som ovan nämnts påminner samarbetet till viss del om det gränsöverskridande samarbete som följer av CPC-förordningen. Konsumentskyddssamarbetet inom EU fungerar mycket bra, och lärdomar kan säkerligen dras från det samarbetet. Konsumentverket anser att det är mycket viktigt med tydlighet kring proceduren, bl.a. vilka tidsramar som gäller för olika åtgärder, samt vilka uppgifter som ska utföras av vem. Det är viktigt att undvika överlappningar av olika samarbetsystem. Det har förekommit att begäran om att vidta åtgärder mot t.ex. överträdelser av informationskrav i e-handelsdirektivet har skickats via den procedur som fastställs i artikel 3 i e-handelsdirektivet trots att begäran borde sänts i enlighet med CPC-förordningens procedur för begäran om att vidta tillsynsåtgärder.