

FOLKETINGET



Europaudvalget, Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget, Transportudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 6. september 2016

EU-note om deleøkonomi og udbud af onlinetjeneste- og serviceydelser

I juli måned 2016 faldt der i Danmark dom i sagen mod seks chauffører, der har leveret service under onlinetjenesten UBER. Tilsvarende retssager i andre EU-lande har ført til bødestraf og forbud mod udbud eller selve udvekslingen af de omfattede tjenesteydelser. Andre lignende tjenester skyder i disse år op i Danmark og resten af EU, og udfordrer de konventionelle markeder, både i detailhandlen og i servicefagene.

Serviceudbyderne udmærker sig ved via online platforme at udbyde et større antal alternative tjenesteydelser, oftest til en lavere pris og via forenklet udveksling. Platformene, der administreres af en overordnet udbyder, bruges af professionelle og enkeltindivider til formidling af den egentlige tjenesteydelse, der typisk leveres lokalt.

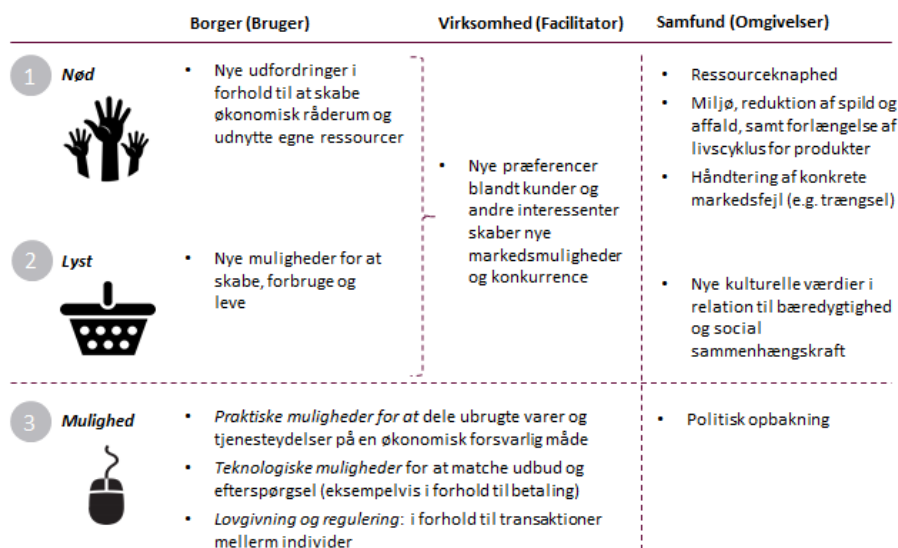
Denne note ser nærmere på de udfordringer, som de eksisterende markeder og de nationale regeringer i EU står overfor i forhold til det relativt nye fænomen: deleøkonomi. Notens ser især på deleøkonomi i forhold til eksisterende EU-lovgivning og set i lyset af en meddelelse fra Kommissionen om "En europæisk dagsorden for deleøkonomi".

En europæisk dagsorden for deleøkonomi

Deleøkonomi er fællesbetegnelsen for en række nye markedsformer, som især digitaliseringen har skabt. Denne relativt nye markedsform er med til at

udvikle og udfordre det eksisterende marked, og det skaber nye muligheder for vækst.

I Danmark såvel som i resten af verden er udviklingen i deleøkonomien stadig relativ ny. Hvad der driver udbredelsen af deleøkonomien i dag, er skitseret i figur 1:



Kilde: Dalberg research

Det første kendte eksempel er time-share, altså princippet om at dele et indkøbt gode, som ejerne kun har adgang til i klart definerede perioder og altså deler. Fænomenet opstod i USA med computere, der oprindeligt var meget dyre, men blev hurtigt overtaget, og er siden blev udviklet på boligmarkedet, særlig ferieboligmarkedet.

Denne første generation af deleøkonomien blev videreudviklet til en anden signifikant anderledes model, da internettet blev en realitet og dets udbredelse tog fart. Tjenester som eBay, PayPal, YouTube, Facebook og LinkedIn blev udviklet, og her var særligt deling af information på nettet det nye, som brugerne kunne kapitalisere på. For eBay var det information, for PayPal var det transaktioner og for Facebook og LinkedIn relationer.

Ifølge forfatteren bag bogen *Remix* om deleøkonomi, Lawrence Lessig udgør den samlede markedsværdi for disse fem tjenester mellem 300 og 400 mia. dollars.

Den tredje bølge af deleøkonomi er den vi nu befinder os i. En myriade af virksomheder, onlinetjenester og andre form for deling og udveksling af tjene-

ster og service på nettet er vokset frem, og både professionelle og individuelle udbydere af tjenester med forskellig markedsmodeller er udviklet. Uber, Airbnb og GoMore er blot nogle af de større netbaserede tjenesteudbydere, der er dukket op.

Op igennem årtierne har drivkraften bag udviklingen været udveksling/deling frem for egentlig salg, minimering af omkostninger for såvel udbyder som kunde, og online bestilling og betaling.

Kommissionens meddelelse om deleøkonomi.

I Kommissionens årlige vækstundersøgelse 2016¹ nævner man deleøkonomien, som eksempel på nye rammevilkår for markedet, der potentielt kan skabe vækst. Området er stadig i udvikling, og de nationale markeder er meget forskellige i deres tilgang til deleøkonomien.

I en offentlig høring gennemført af Kommissionen i samtlige medlemslande har Kommissionen via en række spørgsmål ønsket, at afdække status for brugen og udviklingen af deleøkonomien i medlemslandene.

På den baggrund har Kommissionen udarbejdet en meddelelse², som dels opsamler hidtidig erfaring, dels henleder medlemslandene på gældende regler på markedet. Endelig ser Kommissionen på, hvilke områder den vil overvåge med henblik på eventuel fremtidig lovgivning.

Det overordnede indhold og formål med meddelelsen er:

- At skabe overblik over de fordele deleøkonomien umiddelbart giver
- At diskutere de udfordringer og problemer som deleøkonomien skaber på markedet og i forhold til eksisterende EU-lovgivning
- At udarbejde juridisk vejledning og politiske retningslinjer til offentlige myndigheder, aktører på markedet og interesserede borgere i forholdet mellem gældende EU-lovgivning og de forskellige medlemslandes vilkår for deleøkonomi.

Følgende spørgsmål er blevet belyst i den forberedende høring af medlemslandene:

*Krav vedrørende markedsadgang
Ansvarsordninger*

¹ Læs Kommissionens vækstundersøgelse for 2016 [her](#)

² Læs Kommissionens meddelelse [her](#)

Brugerbeskyttelse

Selvstændige og arbejdstagere i deløkonomien

Skat.

At det er fokus på netop disse fem områder skyldes, at de alle enten helt eller delvis er reguleret af EU-lovgivning (markedsadgang, brugerbeskyttelse og ansvarsordninger), eller at EU-lovgivningen foreskriver ikkediskrimination på de gældende områder (beskatning og arbejdsgiver/lønmodtagerforhold).

Den eksisterende EU-lovgivning er grundlagt i EU-traktaten i artiklerne 49 om etableringsfrihed, i artiklerne 56-62 om tjenesteydelser og mere specifikt i direktivet om e-handel³ og servicedirektivet⁴. Udgangspunktet for Kommissionens meddelelse om deleøkonomi er bestemmelserne om forbud mod at pålægge restriktioner på udviklingen af markedet for udveksling af tjenesteydelser.

Kommissionens fem prioriterede indsatsområder

Hvilke krav vedrørende markedsadgang kan deleøkonomi blive mødt af?

Kommissionen vurderer de særlige egenskaber, der kendetegner forretningsmodellerne i deleøkonomien, og ser på de foranstaltninger i national lovgivning, der regulerer grundlæggende retsprincipper, som eksempelvis adgang, kvalitet og sikkerhed.

I EU-traktaten og i servicedirektivet, gør det sig gældende at tjenesteudbydere ikke må pålægges krav vedrørende markedsadgang. Dette kan f.eks. være tilladelser eller licenser, med mindre dette sker for at fastholde målsætninger af offentlighedens interesse og altid så disse krav er forholdsmæssige i forhold til at leve op til målsætningerne. Sådanne målsætninger er nævnt specifikt i servicedirektivet og omfatter bl.a. offentlig orden, sundhed, beskyttelse af forbrugerne, bekæmpelse af bedrageri og beskyttelse af miljøet.

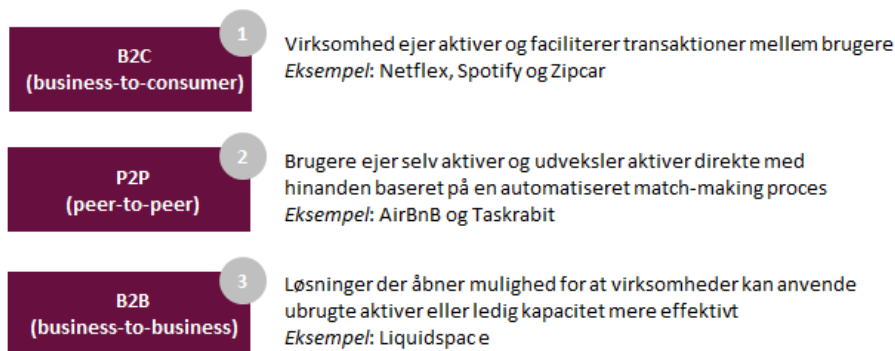
Aktører

Hvad angår markedsadgang er der ifølge Kommissionen foruden de traditionelle relationer mellem udbydere og kunder (B2C – business til kunde) og B2B (business til business), også peer-to-peer (P2P), hvor enkeltindivider udbyder og modtager ydelser, enten i bytte eller for en aftalt pris.

De forskellige typer af relationer er illustreret i denne figur 2:

³ Direktivet om e-handel kan læses [her](#)

⁴ Servicedirektivet kan læses [her](#)



Kilde: Analyse af barrierer og udviklingsmuligheder for peer-to-peer virksomheder i Danmark – læs mere [her](#)

Kendetegnende for forretningsmodellerne i deleøkonomien er, at de formidles via onlineplatforme, og at udbyderen af onlinetjenesten gør udvekslingen af ydelser enklere og ofte billigere. Dette uanset om der er tale om udveksling mellem en professionel udbyder og en privat kunde, eller om der er tale om udveksling af serviceydelser mellem enkeltindivider.

I de tilfælde, hvor der i national lovgivning er fastlagt rammer for indhentning af tilladelser, skal ”betingelserne for at indhente tilladelserne være entydige, forholdsmæssige og objektive”, ifølge Kommissionens meddelelse, og bør principielt udstedes for ubegrænset tid.

Kommissionen fastslår altså at EU-lovgivningen tillader specifikke krav til markedsadgang, men at indhentningen af tilladelser skal være enkel og lige for alle.

Kommissionen nævner i meddelelsen, at flere medlemslande har valgt at fastsætte en grænseværdi, der betyder, at indtjening og aktivitet under en vis grænse ikke behøver at blive underlagt de samme krav til markedsadgang, som de mere omfattende tjenesteudbydere. Kommissionen vurderer at denne model kan være hensigtsmæssig i forhold til at skabe en entydig lovgivningsramme for ikkeprofessionelle udbydere.

Online tjenester

Hvilke onlinetjenester, der er omfattet af EU-lovgivning om markedsadgang, defineres af hvilke typer af aktiviteter onlinetjenesten udbyder. Følgende elementer skal ifølge e-handelsdirektivet indgå i en overordnet vurdering af, om der kan/skal pålægges markedsadgangskrav:

- Pris, vilkår og betingelser, anvisninger på kriterier for, hvordan en ydelse leveres, og om onlinetjenesten ejer nøgleaktiviteter, der anvendes til udførelse af den underliggende tjenesteydelse

Hvis et eller flere af disse forhold kendetegner tjenesten, og udbyderen har markant indflydelse eller kontrol over brugeren (udbyderen af tjenesteydelsen), kan onlinetjenesten betragtes som udbyderen, og der kan derfor påføres markedsadgangskrav på lige fod med andre aktører på markedet. Afholder tjenesten omkostninger, bærer den hel eller delvis risikodækning, eller er der tale om ansættelseslignende forhold, gælder det samme.

Når en online tjeneste ifølge Kommissionen tilbyder "fjernsalg via elektroniske midler og på individuel opfordring fra modtageren af tjenesteydelsen" som det er formuleret i e-handel direktivet, er der tale om informationsamfundstjeneste. eBay og Wikipedia er sådanne tjenester. I disse tilfælde betragtes udbyderen af onlinetjenesten udelukkende som den, der stiller tjenesten til rådighed uden yderligere indflydelse på brugeren (udbyderen af serviceydelsen) og kan *ikke* underlægges krav og forudgående tilladelser. Det samme gælder, når der er tale om onlinetjenester, der tilbyder tjenester ud over andre medlemsstaters grænser.

Når onlinetjenester derfor ud over at formidle information bruges til, at tilbyde formidling af kontakt, forsikring, betaling, verifikation etc. mellem serviceudbydere og kunde, som eksempelvis UBER og AirBnB, vurderer Kommissionen eksempelvis, at medlemslandene kan pålægge markedsadgangskrav, på lige fod med resten af markedet.

Kommissionen påpeger, at jo mere kontrol og direkte styring og organisering af udbyderen af de underliggende tjenesteydelser, der finder sted via onlineplatformen, jo stærkere er argumenterne for, at der er tale om, at platformen også står direkte for del af serviceydelsen og altså ikke alene formidler information.

Kommissionen anbefaler, at medlemslandene i deres vurdering af markedsadgangskrav i deleøkonomien tager højde for de særlige forretningsmodeller i deleøkonomien.

Privatpersoner, der tilbyder tjenester på onlineplatforme, bør ikke umiddelbart sidestilles med professionelle udbydere, og fastsættelse af grænseværdier, under hvilke en aktivitet ikke vurderes som professionel, er en model, Kommissionen anbefaler.

Endelig anbefaler Kommissionen, at medlemslandene benytter lejligheden til at revidere, forenkle og modernisere krav til markedsadgang, som generelt gælder for aktører på markedet, for at undgå fragmentering af det indre marked.

Ansvarsordninger

Ansvarsordninger handler om kontraktretlige og ikkekontraktretlige ansvar, og er som udgangspunkt fastlagt i national lovgivning.

Hvad angår onlineplatforme, er de som udgangspunkt underlagt kontraktretligt og ikkekontraktretligt ansvar, men principperne er specificeret i e-handelsdirektivet. Der er undtagelser, men primært i relation til opbevaring af informationer. Fritagelse fra ansvar gælder primært, hvor online-tjenesten udelukkende er teknisk, automatisk og passiv.

Under alle omstændigheder er tjenesterne ikke fritaget fra ansvar i forhold til aktiv deltagelse i kontrol med eller kendskab til illegale informationer: det såkaldte formidleransvar.

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt at vurdere fra sag til sag, om en onlineplatform er i besiddelse af og har kontrol med informationer, som den er vært for, og om de dermed kan betragtes som ansvarlig og i hvilket omfang.

Kommissionen anbefaler at onlineplatforme fortsætter med at indføre frivillige foranstaltninger til bekæmpelse af illegalt onlineindhold, hvilket dog ikke automatisk fratager platformene deres ansvar.

Brugerbeskyttelse

Ifølge Kommissionens meddelelse tager forbrugerbeskyttelseslovgivning traditionelt udgangspunkt i, at der findes en "svag" part – forbrugeren. Ifølge Kommissionen synes dette forhold delvis at være udvisket i deleøkonomien. Ikke desto mindre er tilliden mellem udbyder og kunde afgørende også i deleøkonomien.

EU-lovgivning om forbrugerbeskyttelse gælder også for deleøkonomiens aktører, når serviceudbyderen agerer som handlende. Dette skal vurderes på individuelt basis og fra sag til sag i relation til den specifikke tjenesteydelse. Om udbydere agerer som handlende kan defineres ud fra, hvor ofte de udbyder deres tjeneste, i hvor høj grad de er drevet af profit, og hvor stor en fortjeneste de har. Hvor der er tale om udbud af enkeltstående tjenesteydelser, vil kravene være tilsvarende mindre.

Kommissionen har i forbindelse med offentliggørelse af reviderede guidelines i forbindelse med unfair konkurrence nævnt behovet for gennemsigtighed og generel sikring mod vildledning af kunderne.

Kommissionen anbefaler fremme af brugen af brugervurdering af de tjenesteydelser der formidles via onlineplatformene – det fremmer gennemsigtighed og tillid mellem udbyder og kunde.

Hvem kvalificere som arbejdstagere i deleøkonomien?

Ifølge EU-lovgivningen, hvilket er bekræftet af EU-Domstolen, er der tre kriterier der definerer et ansættelsesforhold:

- Om man arbejder under anvisninger fra onlinetjenesten (fastsættelse af opgaver, løn- og arbejdsforhold)
- Opgavens natur (er det reelt, effektivt og regelmæssigt)
- Fastsættelse af løn.

Det er dog fortsat op til medlemslandene endeligt at fastsætte, hvem der betragtes som ansatte under nationale love og regler. Det står medlemslandene frit for at udvide definitionen til forhold, der ikke er omfattet af EU-lovgivningen.

Om der er tale om et ansættelsesforhold, bør vurderes case-by-case, som minimum med udgangspunkt i de tre kriterier. Derudover nævner Kommissionen en række kriterier, der kan danne grundlag for yderligere vurdering:

- Underleverandørers relation til onlinetjenesten
- Arbejdets natur
- Vederlag eller godtgørelse.

Arbejdsretten – hvor og hvordan gælder den?

Den europæiske arbejds- og sociallovgivning gælder, når et ansættelsesforhold er etableret, idet følgende standarder skal være på plads:

- Sundheds og sikkerhedsregler, især begrænsninger i arbejdstid
- Retten til årlig ferie og daglig og ugentlig pause
- Beskyttelse i forbindelse med natarbejde
- Oplysning om individuelle ansættelsesforhold
- Beskyttelse mod diskrimination af arbejdere i ikkestandard ansættelse (deltid, ansatte fra vikarbureauer etc.)
- Beskyttelse i forbindelse med arbejdsgiverens insolvens, kollektive afskedigelser etc.).

Medlemslandene opfordres af Kommissionen til at vurdere om den nationale lovgivning på området omfatter deleøkonomiens onlinetjenesteudbydere. Hvis

det ikke er tilfældet skal aktørerne inddrages fremadrettet, hvor det er nødvendigt og hensigtsmæssigt.

Beskatning – hvilke regler skal gælde for deleøkonomien?

Udbydere af online tjenesteydelser skal ifølge Kommissionen beskattes på lige fod med andre økonomiske aktører. Relevant beskatning kan inkludere personskat, selskabsskat og anden værdibeskatning.

Hvad angår momsbetaling, anser Kommissionen det naturligt for, at deleøkonomien er omfattet af momsbetaling, men påpeger, at mange aktører ved fastsættelse af minimumsgrænser for eksempelvis indtægt ikke vil skulle betale moms.

Kommissionen anbefaler at medlemslandene finder modeller for beskatning, der så vidt muligt afspejler tilsvarende beskatning i den eksisterende økonomi, samtidig med at de administrative byrder mindskes mest muligt for at optimere deleøkonomiens generelle princip om at minimere udgifter og administration.

Kommissionen anbefaler, at udviklingen af et beskatningssystem for deleøkonomien, så vidt muligt skal ske i samarbejde med skattemyndigheder og deleøkonomiens aktører for at sikre gennemsigthed, efterlevelse og opkrævning af skat, samtidig med at databeskyttelsesregler respekteres.

En styrkelse af skattemyndighedernes inddrivelseskapacitet er et af de områder, hvor Kommissionen arbejder på at udvikle fælles standarder.

Overvågning

Det er Kommissionens målsætning at overvåge området for deleøkonomi i de kommende år med henblik på at sikre, at medlemslandene på den ene side respekterer gældende EU-lovgivning på området for etablering og serviceudbud og dermed sikrer de bedst mulige vilkår for udviklingen af deleøkonomien, og på den anden side sikrer, at der ikke sker særbehandling eller diskrimination i forhold til det etablerede eksisterende marked.

På den baggrund vil Kommissionen:

- Foretage periodiske undersøgelser
- Kortlægge udviklingen i reguleringen af deleøkonomien i medlemslandene
- Være i dialog med aktører inden for rammen af forummet for Det Indre Marked
- Opdatere resultattavlen for Det Indre Marked

Herigennem vil Kommissionen sikre, at EU-lovgivningen fortsat implementeres korrekt, men at der samtidig sker en videreudvikling af deleøkonomien og om nødvendigt også EU-lovgivningen.

Det danske perspektiv

I regeringens grund- og nærhedsnotat⁵ om Kommissionens meddelelse, udtrykker regeringen generel støtte til Kommissionens tilgang til deleøkonomien, og regeringen ser deleøkonomien som et potentielt økonomisk vækstområde.

Det er ifølge regeringen nødvendigt at finde den rette balance mellem på den ene side et godt grundlag for lige konkurrence mellem traditionelle virksomheder og deleøkonomiske virksomheder, og på den anden side den nødvendige plads til innovation og nye forretningsmodeller.

Regeringer understreger sin støtte til, at Kommissionen i sin fremadrettede overvågning af området offentliggør resultaterne i et brugervenligt format, så aktørerne på markedet også kan følge med.

Endelig foreslår regeringen, at der etableres nationale kontaktpunkter/erhvervsservice, så nye deleøkonomiske virksomheder kan orientere sig om, hvorvidt deres forretningsmodel er i overensstemmelse med reguleringen på området.

Af høringssvarene fremgår det, at også arbejdsmarkedets parter, DA, DI og LO og FTF, i udgangspunktet er positive over for Kommissionens udspil.

Hvor DA og DI peger på behovet for at finde skræddersyede løsninger, der tager højde for, at en one-fits-all løsning ikke er velegnet til at regulere udviklingen af deleøkonomien. DI peger på, at der er behov for at styrke informationen om beskatning ved brug af deleøkonomiske tjenester og for, at brugere såvel som udbydere gøres bekendt med både forpligtelser og rettigheder i gældende lovgivning.

LO og FTF mener at begrebet platformøkonomi eller onlinetjenester, er et mere korrekt og dækkende begreb end deleøkonomi eller kollaborativ økonomi, som Kommissionen taler om, da der ifølge LO og FTF i høj grad er tale om profitbaserede aktiviteter.

LO og FTF ønsker, at Kommissionen og medlemslandene ser nærmere på det reelle vækstpotentiale, da meget af deleøkonomien i virkeligheden blot er en ny form for ydelse der betales, frem for en nyskabelse.

⁵ Læs grund- og nærhedsnotatet [her](#)

Endelig peger LO og FTF på at det er vigtigt, at der i reguleringen af deleøkonomien ikke svækkes på kravene til arbejdstagerrettigheder og arbejdsvilkår.

Fremtiden for deleøkonomien

Som nævnt i Kommissionens vækstundersøgelse for 2016 er deleøkonomien et potentielt økonomisk vækstområde. Når Kommissionen forholder sig afventende i forhold til at præsentere ny EU-lovgivning, skal det ses på baggrund af mindst to forhold:

- De nationale markeder er kun indledningsvis ved at tilpasse den seneste generation af onlinetjenesteydelser til det eksisterende marked, der udvikler sig meget forskelligt afhængig af de eksisterende markedsbetingelser i medlemslandene
- I flere lande er verserende retssager mod onlinetjenesteudbydere undervejs, og retten i Barcelona har i efteråret 2015 bedt EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende UBER⁶. Afgørelsen i disse spørgsmål kan meget vel komme til at danne præcedens for national fortolkning af, hvad og hvordan de nationale markeder skal imødekomme denne markedsmodel i form af ny eller tilpasset lovgivning, som bringer UBER og andre tjenesteudbydere i overensstemmelse med gældende national lov.

Om udviklingen i deleøkonomien vil blive udfordret af den træghed, der synes at kendetegne det eksisterende marked, er svært at spå om, men deleøkonomien har i hvert fald Kommissionens uddelte opmærksomhed, og uanset udfaldet ved EU-domstolen er onlinetjenesterne nok kommet for at blive. Det er nok mere et spørgsmål om hvornår end om, Kommissionen tager initiativ til EU-lovgivning på området.

Med venlig hilsen,
Christine Sidenius
(3356)

⁶ Læs anmodningen fra den spanske domstol i Barcelona [her](#). Afgørelsen afventes stadig