



Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2015

Sammanfattning

Den s.k. delningsekonomin har många fördelar såväl för enskilda individer och företag som för samhället i stort. Det är dock inte tydligt om dagens system för att tillvarata konsumenters och enskildas rättigheter är tillräckligt i ljuset av de förändringar som sker. För att få ett bättre kunskapsunderlag, bl.a. mot bakgrund av den snabba utvecklingen, ger regeringen en särskild utredare i uppdrag att

- göra en beskrivande kartläggning av olika modeller som möjliggör eller underlättar transaktioner där privatpersoner säljer, hyr ut, lånar ut eller ger bort materiella eller finansiella tillgångar, samäger eller samnyttjar sådana tillgångar eller erbjuder tjänster,
- analysera olika användares roller och rättsliga ställning vid sådana transaktioner,
- resonera kring om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig eller om det finns eventuella behov av författningsändringar, såväl nationellt som inom EU, framför allt i fråga om förmögenhetsrätt, konsumenträttsliga delar av marknadsrätten, produktsäkerhet, tillsyn och tvistlösning och
- bedöma om det finns behov av andra åtgärder för att främja en positiv utveckling, exempelvis när det gäller information eller samarbete mellan olika samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Bakgrund

Mycket tyder på att företeelsen där privatpersoner erbjuder tillgångar genom bl.a. uthyrning eller försäljning, delar på ägandet eller användningen av en tillgång eller utför tjänster åt varandra, är i stark framväxt. Utvecklingen har främjats av en ökad användning av internet och digitala innovationer, vilket gett etablerade företag och nya entreprenörer fler affärsmöjligheter, försäljningskanaler och marknadsföringsytor. På efterfrågesidan har utvecklingen bl.a. inneburit ett större utbud, mer och lättillgängligare information och nya sätt att köpa och konsumera varor och tjänster. Vidare har utvecklingen av sociala medier lett till möjligheter att organisera sig på nya sätt för att utbyta allt från bilder till åsikter, och för att samla sig kring gemensamma intressen. Ett framträdande uttryck för denna utveckling är de senaste årens framväxt av bl.a. webbplatser och mobilapplikationer som möjliggör och underlättar för privatpersoner att i större utsträckning sälja, hyra ut, låna ut, ge bort, samäga, och samnyttja materiella och finansiella tillgångar, eller erbjuda tjänster. Ofta är motparter eller medparter andra privatpersoner men de kan också vara företag eller offentliga aktörer. Utvecklingen går ofta under namnet ”delningsekonomi” eller ”nyttjandekonomi”, men beroende på sammanhang förekommer även ”kollaborativ ekonomi” eller ”kollaborativ konsumtion”.

Europeiska kommissionen har inom ramen för meddelandet om den inre digitala marknaden (COM [2015] 192) och meddelandet om en strategi för en inre marknad för varor och tjänster (COM [2015] 550) aviserat en europeisk agenda för delningsekonomi. Agendan kommer att inkludera riktlinjer för tillämpningen av befintlig EU-lagstiftning och bedömningar av om och i så fall hur eventuella luckor i lagstiftningen bör hanteras.

Behovet av en utredning

Delningsekonomin

Företeelsen där privatpersoner, inte sällan med hjälp av internetbaserade modeller, bl.a. säljer, hyr ut och samäger tillgångar eller erbjuder tjänster beskrivs ofta som omvälvande och positiv såväl för medborgare och näringsliv som för samhället i stort. Som nämnts ovan handlar det för köparna bl.a. om en ökad valfrihet, lägre priser och möjligheter till fler och mer varierade lösningar för användning och ägande, men också om möjligheter att konsumera mer hållbart. Utvecklingen innebär också möjligheter för både enskilda individer och företag att tjäna och spara pengar. När det gäller samhället i stort brukar det bl.a. framhållas att utvecklingen bidrar till att varor och tjänster tillgängliggörs för grupper som annars inte skulle ha råd med dem, att den främjar en miljömässigt mer hållbar konsumtion genom att resursallokeringen blir bättre när existerande produkter används av allt fler och under längre tid och att den sociala sammanhållningen, innovationen och konkurrensen ökar.

Bland de utmaningar som pekats ut finns bl.a. frågor som rör olika marknadsaktörers rättigheter och skyldigheter, förutsättningarna för tillsyn och tillgången till tvistlösning. På arbetsmarknadens område finns en oro att utvecklingen kan medföra att en ny arbetsmarknad växer fram som inte kännetecknas av samma villkor och skydd som gäller på den etablerade arbetsmarknaden. En annan fråga som lyfts fram rör skattesystemet och risken för framväxt av en svart eller grå sektor. Också frågan om under vilka förutsättningar utvecklingen leder till en mer miljömässigt hållbar konsumtion diskuteras.

Eftersom företeelsen är förhållandevis ny saknas tillräcklig kunskap om dess utveckling, liksom om dess möjligheter och konsekvenser i övrigt.

Inblandade marknadsaktörers rättigheter och skyldigheter

Inom ramen för den s.k. delningsekonomin är ofta både den part som erbjuder och den part som accepterar ett erbjudande en privatperson, till skillnad från situationen på traditionella konsumentmarknader, där den ena parten är konsument och den andra näringsidkare. Inom ramen för de internetbaserade modeller som tas fram för att möjliggöra eller underlätta transaktionerna erbjuds dock ofta viktiga stödfunktioner för användarna, t.ex. användarvillkor, sökfunktioner, prisinformation, prispförslag, betalningssystem, tvistlösningsmekanismer och verktyg för deltagarna att ge omdömen om varandra. Många funktioner har till syfte att skapa en miljö som ger deltagarna trygghet och skydd. Det finns olika intäktmodeller, t.ex. prenumerationer, medlemskap, försäkringsförsäljning, avgifter av olika slag eller provision. En del aktörer bidrar i stor utsträckning i anslutning till transaktionen genom att t.ex. utforma erbjudanden och avtal och sätta priser, andra tillhandahåller i princip bara ett forum för kontakter. I de olika modellerna varierar också bredden på produktutbudet.

Företeelsen väcker frågor om vilken rättslig ställning de olika marknadsaktörerna har i samband med transaktionen och därmed vilka rättigheter och skyldigheter som gäller. Oaktat olika aktörers ställning i arbetsrättsligt hänseende, som kan göras gällande av rättstillämpningen, finns skäl att analysera och värdera användares rättigheter och skyldigheter i t.ex. avtals-, marknadsförings- och produktsäkerhetshänseende. När det gäller de internetbaserade modellerna kan situationen kompliceras av att flera av de stora aktörerna är globala och att många transaktioner, åtminstone för vissa produkter eller tjänster, sker mellan deltagare i olika länder. De juridiska frågor som aktualiseras kan exempelvis röra förmögenhetsrätt, konsumenträttsliga delar av marknadsrätten och produktsäkerhet samt frågor om lagval och domsrätt.

Uppdraget

Den s.k. delningsekonomin har många fördelar för såväl enskilda individer som företag och samhället i stort. Det är dock inte tydligt om dagens system för att tillvarata konsumenters och enskildas rättigheter är tillräckligt i ljuset av de förändringar som sker. För att få ett bättre kunskapsunderlag, bl.a. mot bakgrund av den snabba utvecklingen, ger regeringen en särskild utredare i uppdrag att

- göra en beskrivande kartläggning av olika modeller som möjliggör eller underlättar transaktioner där privatpersoner säljer, hyr ut, lånar ut eller ger bort materiella eller finansiella tillgångar, samäger eller samnyttjar sådana tillgångar eller erbjuder tjänster,
- analysera olika användares roller och rättsliga ställning vid sådana transaktioner,
- resonera kring om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig eller om det finns eventuella behov av författningsändringar, såväl nationellt som inom EU, framför allt i fråga om förmögenhetsrätt, konsumenträttsliga delar av marknadsrätten, produktsäkerhet, tillsyn och tvistlösning och
- bedöma om det finns behov av andra åtgärder för att främja en positiv utveckling, exempelvis när det gäller information eller samarbete mellan olika samhällsaktörer.

Utredaren ska inte resonera kring behov av författningsändringar vad avser den arbetsrättsliga regleringen. Utredaren ska inte lämna författningsförslag och inte heller föreslå någon ny myndighet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i sina resonemang och bedömningar analysera och redovisa konsekvenser för de berörda i enlighet med de bestämmelser som gäller för förslag enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredarens arbete ska bedrivas i dialog med berörda myndigheter, företag, organisationer, forskare, och övriga intressenter.

Genomförandet av uppdraget ska ske i dialog med utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning (dir. 2015:81) och andra relevanta utredningar.

Utredaren ska beakta hur Europeiska kommissionen behandlar frågan, särskilt inom ramen för det pågående arbetet med inre marknadsstrategin för varor och tjänster och strategin för den digitala inre marknaden, liksom utifrån meddelandet om en cirkulär ekonomi. Utredaren ska även beakta erfarenheter från andra länder och internationella organisationer. Exempel på länder som uppmärksammat utvecklingen och tagit övergripande initiativ är Danmark och Storbritannien. Också OECD intresserar sig för utvecklingen.

Utredaren ska även följa andra relevanta pågående arbeten och processer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Finansdepartementet)