

Podcast Konkurrenten

Avsnitt 52: Reglering av digitala marknader – hur och varför

Textversion av Konkurrenten avsnitt 52 (publicerat 8 april 2021), vill du hellre lyssna på avsnittet kan du ta del av det på vår webbplats www.konkurrensverket.se/konkurrenten.

Marie Strömberg Lindvall:

Hej och välkommen till Konkurrenten. I det här avsnittet av podden är ambitionen att vi ska försöka att hjälpa till och reda ut vad det är som just nu händer när det gäller de lagar och regelverk som reglerar konkurrensen på digitala marknader. Är det befintliga regelverket tillräckligt? Behöver det kompletteras? Och i så fall hur? Det är en diskussion som har pågått både internationellt och nationellt under ganska lång tid nu. Det har skrivits rapporter och utredningar och mängder av myndigheter och forskare har presenterat sina synpunkter på frågan. Men nu händer det grejer i december 2020 lade EU-kommissionen fram ett lagförslag som går under förkortningen DMA, och ytterligare förslag är på gång.

Det är mycket att hålla ordning på även för den som jobbar på Konkurrensverket. Så tanken med det här poddavsnittet är alltså att vi ska försöka hjälpa till och ge en överblick eller en orientering i det som just nu händer på lagstiftningsområdet när det gäller de här frågorna. Och jag som leder podden heter Marie Strömberg Lindvall och till min hjälp för att ge mig, och er som lyssnar, den här överblicken och den här orienteringen så har jag med mig Katharina Voss som finns med på telefon. Hej Katarina, välkommen till podden!

Katharina Voss:

Hej Marie!

Marie Strömberg Lindvall:

Du kan väl börja med att berätta lite kort om vem du är och vad du har för bakgrund.

Katharina Voss:

Jag har jobbat som sakkunning jurist på Enheten för marknadsmissbruk på Konkurrensverket och jag kom till verket närmast från Stockholms universitet där jag disputerade med en avhandling inom konkurrensrättsområdet.

Marie Strömberg Lindvall:

Så det innebär att du är perfekt för den här podden tycker jag. Att hjälpa oss att lotsa oss igenom det här. Vi har pratat en hel del om den digitala ekonomin här i podden i tidigare avsnitt men jag tycker ändå att det är på sin plats att påminna lite kort om varför den här diskussionen om ett eventuellt behov av nya regler och lagar har uppkommit. Vad är det för problem som man ser som man behöver åtgärda? Helt kort bara Katharina.

Katharina Voss:

Det som är bakgrunden är att vi lever allt större del av våra liv på nätet, ännu mer nu kanske under pandemitider. Och det ökar så klart vikten av att de digitala marknaderna fungerar väl. Och de problemen som man har diskuterat, det är egentligen flera, men två som kanske är särskilt viktiga ur konkurrenssynvinkel är att man kan säga att vissa plattformsmarknader karaktäriseras av en tävling **om** marknaden snarare för en tävling **på** marknaden. Och när något företag har vunnit den tävlingen så kan det bli väldigt svårt att utmana det företaget, så att konkurrensen då inte fungerar längre på grund av strukturella risker.

Marie Strömberg Lindvall:

Jag bryter in där Katharina. När du pratar om tävling **om** en marknad, då handlar det alltså om att i princip att vara den som är ensam aktör på marknaden. Kan man säga så?

Katharina Voss:

Ja precis. Och det är ju principiellt inget fel om ett företag på sina egna meriter når upp till en sådan status, men om det då inte längre går på grund av strukturen i marknaden att tävla om den, så kan ju det vara ett problem för att den aktören då kanske kan utnyttja den ställningen den har uppnått på olika sätt.

Marie Strömberg Lindvall:

Och det är lite specifikt för det här, i stället för det som du jämförde med, snarare än en tävling på marknaden.

Katharina Voss:

Ja det finns vissa marknader, inte bara digitala marknader, men på digitala marknader så är riskerna för att detta kan hända lite större.

Marie Strömberg Lindvall:

Ja och du nämnde två stycken som var särskilt viktiga. Vad hade du mer på lut?

Katharina Voss:

Det andra är ju att framväxten av digitala plattformar gör att de här plattformarna bestämmer ganska mycket om affärsvillkoren för andra företag, om jag till exempel som ett litet företag vill sälja mina varor via Amazon så måste jag ju gå med på de villkor som Amazon dikterar och det kan ju då innebära att vissa digitala plattformar blir väldigt avgörande på vilka villkor företag kan få tillgång till kunderna.

Marie Strömberg Lindvall:

Ja, för det är det det handlar om att man ska få tillgång till kunderna.

Katharina Voss:

Ja men en plattform är ju ofta en mellanhand, den som förmedlar kontakten mellan företag och kunderna.

Marie Strömberg Lindvall:

Jag kan också passa på att påminna om att vi faktiskt har åtminstone ett par poddavsnitt inspelade sedan tidigare där vi går lite mera in på de här frågorna och beskriver dem lite närmare så de kan man leta upp där bland våra poddar, det är två avsnitt där som jag särskilt tänker på som man kan fördjupa sig i.

Då har vi sagt lite kort om bakgrunden till varför de här diskussionerna har uppkommit och då tänker jag att vi ska göra en något så när systematisk genomgång av vad det är som händer rent regel och lagmässigt på framför allt på EU-nivå men även på den nationella nivån. Jag tänker vi börjar med EU-nivån här. Jag tänker så här jag säger DSA och DMA och sedan överlämnar jag till dig Katharina. Vad är det och vad betyder det?

Katharina Voss:

Ja DSA och DMA är förkortningar för två förslag till lagstiftningsakter som EU-kommissionen presenterade i december 2020. Där DSA alltså står för Digital Services Act och DMA står för Digital Marknads Act. Det gäller att hålla tungan rätt i munnen här. Med de två acter är olika så klart, men de är kompletterande. Om vi ska säga några ord om DSA så gäller till förslaget både plattformar och olika typer av mellanhänder, tjänster på nätet, som delas in i olika grupper och som då får på sig vissa förhållningsregler som då gäller bland annat kundkännedom och som gäller skyldighet att ta bort illegalt innehåll från nätet, så det handlar ganska mycket om konsumentskydd. Man vill se till att om man till exempel köper en vara på en plattform så ska jag vara säker på att jag också kommer att få den varan och att den varan är säker enligt de regler som vi har i EU.

Marie Strömberg Lindvall:

Det är framför allt DMA som är det område som är aktuellt för oss på Konkurrensverket, eller hur?

Katharina Voss:

Precis det stämmer. DMA kompletterar DSA och det man tänker sig att man ska reglera i DMA är då bara de riktigt stora plattformarna inom ett urval av tjänster som då betecknas som grindvakter i DMA förslaget. Och det är ingen konkurrensreglering renodlat men ganska många av de skyldigheterna som finns med i förslaget är baserat på tidigare utredningserfarenhet både från EU-kommissionen och nationella myndigheter där man har sett att vissa beteenden kan skapa konkurrensproblem när de utförs av sådana här grindvakter.

Marie Strömberg Lindvall:

Kan du säga någonting om varför de har fått beteckningen grindvakter?

Katharina Voss:

Man har avgränsat det till grindvakter som då bara kommer att vara ett fåtal företag, där man ser att de här skyldigheterna som finns sker, kan vara särskilt problematiska när de utförs av plattformar som har en nyckelroll i hur de villkor som företagsanvändare och också vi slutkonsumenter har för det vi gör.

Marie Strömberg Lindvall:

Skulle du kunna ge ett konkret exempel?

Katharina Voss:

Om jag ska ge ett konkret exempel så har det pratats ganska mycket till exempel om appbutiker på senaste tiden och det faktum att om jag vill ladda ner en app till min telefon så har jag ganska ofta bara möjlighet att göra det via en appbutik och det är väldigt praktiskt för mig som konsument för det blir ett ställe där jag kan leta efter appar, men det innebär ju också att det företaget som äger appbutiken kan då bestämma vilka appar som får finnas och till vilka villkor så att om det företaget som äger appbutiken då ställer upp orättvisa villkor kan det bli väldigt svårt för den som vill sälja en app att komma in på den marknaden. Det blir liksom en grindvakt då, för att komma in.

Marie Strömberg Lindvall:

Det är där grindvaktselementet kommer in. Vad kan man säga mer, vad innebär den här regleringen? Är det där man ska försöka komma åt då att de inte kan fungera som grindvakter på det här viset? Hur tänker man sig att det där ska fungera?

Katharina Voss:

Det man tänker sig är ju att den här regleringen ska göra att andra företag som är de företag som är beroende av grindvakterna inte ska begränsas i sin affärsverksamhet på ett onödigt sätt.

Marie Strömberg Lindvall:

På de här stora plattformarna som vi pratar om nu?

Katharina Voss:

Ja men precis.

Marie Strömberg Lindvall:

Vem är det som ska se till att det här efterlevs då? Vem kommer sköta tillsynen?

Katharina Voss:

Som det är föreslaget nu är det EU-kommissionen som i första hand kommer att sköta tillsynen. Som jag sa tidigare så kommer ganska få företag, kommissionen tror att kanske rör mellan tio och femton företag, som kommer att omfattas av DMA och de företagen kommer i regel vara väldigt stora och deras verksamhet ska ju finnas i minst tre medlemsstater, för att det är viktigt att tillsynen då sker på ett enhetligt sätt i det förslaget som kommissionen har lagt fram.

Marie Strömberg Lindvall:

Så vad innebär det för medlemsstaterna? Hur kommer de vara inkopplade i det här? Kommer de vara det?

Katharina Voss:

Ja medlemsstaterna kommer att få vara med på ett hörn i alla fall i så kallade rådgivande kommittéer när det gäller vissa av de besluten som kommissionen kommer att kunna fatta enligt det här förslaget, men förslaget är ju så klart under förhandling just nu så det är lite för tidigt att säga hur medlemsstaternas roll kommer att se ut när det väl är färdigförhandlat.

Marie Strömberg Lindvall:

Ja, som du nämnde där så presenterades det här i december 2020 det är ju ganska nyss, nu när vi spelar in det här och det är mars. Men vad är det som händer nu, förslaget är lagt ganska nyligt då, vad händer nu? Hur ser processen ut? Kan man säga någonting om när det kan finnas någonting på plats?

Katharina Voss:

När det finns på plats, det är nog för svårt att säga nu. Men det som händer nu är det som kallas för den ordinarie lagstiftningsprocessen och enligt den så är det då två organ inom EU som tillsammans lagstiftar om det här förslaget. Det ena är då Europeiska unionens råd där medlemsstaterna finns företrädade, och det andra är Europaparlamentet som då består av direktvalda ledamöter. Och processen i

rådet har redan kommit en bit och som jag har förstått så är processen i parlamentet precis på gång nu.

Marie Strömberg Lindvall:

Och som sagt hur lång tid det tar som du sa där, tidshorisonten kan man inte säga så mycket om.

Katharina Voss:

Erfarenheten från lagstiftningsprocessen säger att det tar minst ett år att förhandla fram förslaget, men det kan ju ta längre tid också.

Marie Strömberg Lindvall:

Nu slänger jag in ytterligare en förkortning i leken här NCT, vad är det? Kan du ge oss en bild, vad är det frågan om?

Katharina Voss:

Sommaren 2020 kom kommissionen med en inledande konsekvensbedömning angående NCT, New Competition Tool, så det är den första konsekvensbedömningen som kommissionen lägger fram innan de kommer med ett formellt lagstiftningsförslag. Så det förslaget rörde ett mer renodlat konkurrensrättsligt verktyg som kommissionen då ville föreslå men som de inte förslog sedan, utan vissa delar av NCT förslaget har inkorporerats i DMA, men eftersom DMA är ett förslag som är specifikt för just de här grindvakterna som vi precis pratade om så är det de delarna av NCT som är kvar så att säga ganska begränsade.

Marie Strömberg Lindvall:

Kan man säga någonting om varför man valde att göra så här?

Katharina Voss:

Vi vet inte exakt varför kommissionen valde att inte gå fram med det här förslaget. Det man kan säga är ju att i EU kan bara kommissionen lägga fram lagstiftningsförslag som håller sig inom de kompetenser som EU har tilldelats enligt fördragstexterna och då kan det ju vara så ibland att man kommer på, ja men det här vore en jättebra lagstiftning men sedan så börjar man sätta sig vid skrivbordet och analysera och kommer då fram till ja men vi har kanske inte riktigt kompetens för det här eller vi tror kanske att vi inte kommer att kunna få igenom det här förslaget på grund av hur de olika röstningsförfarandena ser ut i rådet och parlamentet. Det kan vara en massa olika anledningar till varför man väljer att inte gå fram med ett förslag. Och då ska vi komma ihåg att kommissionen är det enda organet inom EU som faktiskt kan lägga förslag, så de har ganska stor frihet att bestämma vad de vill gå fram med eller inte.

Marie Strömberg Lindvall:

Men då kan man alltså säga att det här NCT Competition Tool delar av det finns med i Digital Markets Acts som vi pratade om tidigare här men det finns

fortfarande delar av det hela som man inte har valt att använda sig av om jag kan uttrycka det så.

Katharina Voss:

Precis, förutsättningen för NCT var ju annorlunda som man då tänkte ett mer allmänt verktyg som var delvis inspirerat av något som heter Market Investigation Tool som vår brittiska systemmyndighet har. Och där de kan göra i princip väldigt förenklat, göra en väldigt grundlig utredning av en viss marknad och sedan så kan de komma med förslag av hur eventuella konkurrensproblem som de har hittat på den här marknaden skulle kunna åtgärdas. Det kan vara på olika sätt men ett sätt är ju att CMA antar åtgärder mot företaget som verkar på den här marknaden.

Marie Strömberg Lindvall:

Och då sticker jag bara in och säger CMA är förkortningen för den brittiska konkurrensmyndigheten, eller hur?

Katharina Voss:

Ja, precis.

Marie Strömberg Lindvall:

Det här får oss över tänker jag mig som en snygg övergång när vi pratar om de här New Competition Tool och vad det blev av det och vad det inte blev av det till vår svenska nivå och då tänker jag att vi ska prata lite om den sektorsundersökning som vi nyligen har genomfört, men innan vi går in på den vill de addera till någonting till det vi sa här nu om New Competition Tool?

Katharina Voss:

Jag kan säga så här när vi utreder potentiella överträdelser av konkurrenslagen så rör ju de utredningarna alltid vissa förfaranden, alltså att ett företag gör någonting eller att flera företag gör någonting tillsammans, som begränsar konkurrensen potentiellt sett. Och det är ju för att det är så konkurrenslagen och förbudet i konkurrenslagen är uppbyggda kring förfaranden. Och New Competition Tool är annorlunda eftersom det är baserat på att man ser att den här marknaden ser inte ut att fungera så bra. Det kan ju till exempel vara att marknaden är väldigt koncentrad, det finns väldigt få aktörer, man ser inga nyinträden på en marknad, det kan vara olika saker för varför man tror att en marknad kanske inte fungerar så bra. Det kan också vara att vi får väldigt många klagomål men att man ser att man inte kommer åt kanske ett konkurrensproblem med de reglerna som vi har, det kan vara en massa olika saker. Det här Market Investigation Tool som vår brittiska systemmyndighet har det ger då dem möjlighet att göra en djupare utredning, inte av ett företag som vi gör i utredningar enligt konkurrenslagen, utan en utredning av marknad som helhet för att då se finns det konkurrensproblem här och vad är problemen och vad beror de på? Och sedan baserat på

den här ganska djupgående utredningen så kan man då fundera på finns det någonting som skulle kunna göras för att åtgärda de problemen som vi har kommit fram till och vad skulle det i sådant fall kunna vara. Det kan vara olika saker det kan vara att vår brittiska systemmyndighet går in med åtgärder mot företagen som verkar på den här marknaden eller ett enskilt företag, det kan också vara att de föreslår att den brittiska regeringen utreder en ny lagstiftning eller ny reglering av den här marknaden. Det kan också vara att man inte gör någonting för att man inte hittar något problem eller för att man ser att de åtgärder som man skulle ta inte skulle förbättra situationen. Det finns en plikt för DMA att komma med några åtgärder inom det här verktyget.

Marie Strömberg Lindvall:

Men den springande punkten här är att det handlar om marknader och inte enskilda företag utan marknader, det är det som är det nya eller vad man ska uttrycka det som.

Marie Strömberg Lindvall:

Då tänker jag att vi tar oss över till konkurrensen på digitala plattformsmarknaden i Sverige, vilket alltså är den rapport där vi tittar på de här frågorna på svensk botten och där du är en av medförfattarna. Och här pratar vi ju också om regelverk och ett eventuellt behov av nya lagar och regler eller ett nytt regelverk. Jag tänker innan vi ger oss in på den diskussionen någonting bara kort om rapporten. Vi har pratat om den tidigare i podden, men jag tänker att bara helt kort vad är det vi har gjort och varför.

Katharina Voss:

I rapporten skriver vi om den undersökningen som vi har gjort av fem stycken utvalda digitala plattformsmarknader och vi gjorde den här undersökningen för att vi hade haft ett par ärenden gällande digitala marknader på Konkurrensverket, vi såg att det på internationell front diskuterades mer och mer, det kom ganska stor skörd rapporter och vi ville egentligen veta hur fungerar de här marknaderna i Sverige. För de flesta rapporter var antingen mer nationella rapporter eller så var det mer internationellt präglade rapporter och sedan så var ganska många av de här rapporterna ganska teoretiskt präglade för vi ville titta lite mer på empirin och prata med både plattformarna men även företagen som är kunderna till plattformarna och höra hur fungerar konkurrensen egentligen på de här marknaderna.

Marie Strömberg Lindvall:

I Sverige?

Katharina Voss:

I Sverige.

Marie Strömberg Lindvall:

Som slutsatsen ni drog när det gäller regelverket, för som sagt var rapporten har vi pratat om tidigare i podden och rapporten finns att ladda ner på vår webbsida, för ni gick in och tittade på empirin och tittade på hur de här digitala marknaderna fungerade i Sverige och drog ett antal slutsatser när det gäller regelverket. Vad var det ni kom fram till?

Katharina Voss:

Det knyter egentligen an till det vi var inne på är att vi övergripande konstaterar att de här plattformsmarknaderna i Sverige som vi har tittat på är ganska olika. Och vi har också tittat på ett antal potentiella konkurrensproblem och försökt göra en bedömning, kan vi komma åt de här problemen genom att tillämpa konkurrenslagen. Och då är vårt syfte att ja i princip så tror vi att vi kan komma åt många av de här problemen med hjälp av konkurrenslagen, men ganska många av de här förfaranden som vi då har tittat på är ganska nya och konkurrens-tillämpningen är till sin natur ganska beroende av praxis. Och det tar tid att skapa praxis det är inget konstigt med det, men när det gäller flertalet av de här förfarandena så går det inte att göra en säker bedömning just nu om vi kan komma åt dem för det finns inte ett praxisunderlag att stödja sig på i detta nu. Och sedan ser vi också att konkurrenslagen har vissa begränsningar eller de förbuden som finns i konkurrenslagen har vissa begränsningar och det har vi redan varit inne på att de är ju baserade på förfaranden så att företagen gör någonting som potentiellt begränsar konkurrensen, men som vi redan har varit inne på så finns det vissa digitala marknader där kanske de konkurrensproblemen eller det kan vara så att konkurrensen inte funkar så bra på de marknaderna på grund av en struktur i marknaden snarare än att ett företag gör någonting. Då kan det vara svårt med konkurrenslagen att komma åt det för att vi kan också bara ålägga företag att ta sådana åtgärder som leder till att konkurrensbegränsande förfaranden slutar, för det är inte säkert att vi i alla fall kan utforma ett åläggande på det sättet att det löser de konkurrensproblemen som vi identifierar på marknaden. Alla de här sakerna är egentligen inte nya utan de begränsningarna har funnits i konkurrenslagen hela tiden, det som är nytt det är ju de digitala marknaderna där vi ser att de strukturerna kanske är oftare förekommande än vad vi har sett och som då aktualiserar den här frågan som vi i egentligen har diskuterat ganska länge, att konkurrenslagen inte ger oss möjlighet att komma åt vissa konkurrensproblem har åter aktualiserats i och med framväxten av de digitala marknaderna.

Marie Strömberg Lindvall:

Och här finns också kopplingen tillbaks till när vi pratade nyligen om New Competition Tools för det är ju likartade frågeställningar där, eller hur? Men kontentan av detta är alltså att ni gärna vill se att man går vidare, i slutsatsen i

rapporten kommer ni fram till att ni gärna vill se att man tittar vidare på de här frågorna och ser hur man kan eventuellt utveckla kompletterande regler, eller hur.

Katharina Voss:

Vi konstaterar ju å ena sidan att kommissionen har lagt fram DMA-förslaget som vi har pratat om, men påpekar också att det bara kommer omfatta ett fåtal företag och bland annat sådana som har fått en EU-övergripande betydelse.

Marie Strömberg Lindvall:

Det innebär ju då att det är de här stora företagen man ringar in med hjälp av DMA då så att säga men sedan finns det ju ett förfärligt många andra plattformsföretag också.

Katharina Voss:

Ja precis, så det vi ser på svensk nivå är att det finns en massa andra plattformsföretag och vi har också sett i tillsynsärenden har tänkt att ja men det vore bra om samma regler skulle gälla i hela marknaden, utöver de företag som kommer att träffas av DMA så finns det ett antal andra företag och det finns andra marknader som inte heller omfattas av DMA-förslaget så att vi ser ett behov av att utreda kompletterande lagstiftning som skulle gälla på svensk nivå och som skulle komplettera å ena sidan DMA men å andra sidan konkurrenslagen.

Marie Strömberg Lindvall:

Och just där befinner vi oss just nu. Så rapporten finns där, slutsatserna finns där för den som är intresserad av och vill ta del av.

Katharina Voss:

Och man kan också tillägga utöver rapporten så finns också sex bilagor, det finns en bilaga som handlar om Konkurrensverkets tillsynserfarenhet och sedan så finns en bilaga var om de fem marknaderna som vi har undersökt om man är intresserad av en viss särskild marknad så kan man gå in där.

Marie Strömberg Lindvall:

Hur som haver, en sak kan vi vara säker på den här diskussionen fortsätter eller hur, den slutar inte med det här.

Katharina Voss:

Nej verkligen inte, vi kommer att få leva med den här frågan ganska länge till inte minst för att förhandlingarna om DMA fortsätter, vi kommer höra mer om detta.

Marie Strömberg Lindvall:

Tack så hemskt mycket för att du var med och redde ut detta Katharina Voss.

Katharina Voss:

Tack så mycket Marie.

Marie Strömberg Lindvall:

Och som sagt var Katharina har redan puffat för rapporten Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige, men jag gör det också. Den finns att ladda ner på Konkurrensverkets webbplats, konkurrensverket.se. Jag heter Marie Strömberg Lindvall, tack för att du lyssnade.