

Bruxelles, den 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi

{SWD(2016) 184 final}

1. Indledning

Den kollaborative økonomi skaber nye muligheder for forbrugere og iværksættere. Det er Kommissions opfattelse, at den kollaborative økonomi kan derfor bidrage væsentligt til job- og vækstmulighederne i Den Europæiske Union, hvis den fremmes og udvikles på ansvarlig vis. Nye forretningsmodeller, hvor innovation er motivationsfaktoren, har et betydeligt potentiale, hvad angår konkurrenceevne og vækst. De kollaborative platformes succes udgør nogle gange en udfordring for de eksisterende aktører og praksisser på markedet, men idet de giver individuelle borgere mulighed for at tilbyde tjenesteydelser, fremmer de også nye jobmuligheder, fleksible arbejdsforhold og nye indtægtskilder. For forbrugerne kan den kollaborative økonomi skabe fordele i form af nye tjenesteydelser, et større udbud og lavere priser. Den kan fremme delingen af aktiver og mere effektiv brug af ressourcer, som kan bidrage til Unionens dagsorden om bæredygtighed og overgang til kredsløbsøkonomi.

Samtidigt rejser den kollaborative økonomi ofte spørgsmål i forbindelse med eksisterende retlige rammer, udvisker de etablerede skel mellem forbrugere og udbydere, ansatte og selvstændige eller professionelle og ikke-professionelle udbydere af tjenesteydelser. Dette kan resultere i usikkerhed vedrørende gældende regler, især i forbindelse med den lovgivningsmæssige fragmentering på grund af divergerende lovgivningsmæssige tiltag på nationalt eller lokalt plan. Dette hindrer udviklingen af den kollaborative økonomi i Europa og forhindrer fordelene i at blive udnyttet fuldt ud. Samtidigt er der risiko for at lovgivningsmæssige gråzoner udnyttes til at omgå bestemmelser til beskyttelse af offentlige interesser.

Den kollaborative økonomi er lille, men vokser hurtigt, og erobrer vigtige markedsandele i nogle sektorer. Bruttoindtægterne inden for de kollaborative platforme og tjenesteudbydere i EU anslås at være 28 mia. EUR i 2015. Indtægterne i fem nøglesektorer i EU blev næsten fordoblet i forhold til tidligere år, og den markante stigning forventes at fortsætte.¹ Siden 2013 har der været god stigning i væksten og den accelererede i 2015, idet store platforme foretog betydelige investeringer med henblik på udvidelse af deres aktiviteter i Europa. Nogle eksperter anslår, at den kollaborative økonomi i fremtiden kan bidrage med 160-572 mia. EUR til økonomien i EU.² Nye virksomheder har derfor store muligheder for at erobre disse hastigt voksende markeder. Interessen hos forbrugerne er i hvert fald stor, hvilket bekræftes af en offentlig høring og en Eurobarometer-undersøgelse.³

Denne meddelelse har til formål at hjælpe med at høste disse fordele og diskutere problemer i forbindelse med usikkerheden vedrørende rettigheder og forpligtelser for deltagerne i den kollaborative økonomi. Meddelelsen indeholder juridisk vejledning og politiske retningslinjer⁴ til offentlige myndigheder, aktører på markedet og interesserede borgere med henblik på en stabil og bæredygtig udvikling af den kollaborative økonomi, som meddelt i strategien for det indre marked.⁵ Denne ikke-bindende vejledning om, hvordan eksisterende EU-lov bør anvendes i forbindelse med den kollaborative økonomi, omfatter væsentlige

¹ Det anslås, at kollaborative platforme inden for den kollaborative økonomis fem nøglesektorer havde en indtjening på 3,6 mia. EUR i 2015 i EU: indkvartering (korttidsudlejning), passagertransport; ydelser i private hjem, professionelle og tekniske serviceydelser og kollaborativ finansiering. Alle tal er baseret på estimater fra PwC Consulting og indgår i en undersøgelse, som er udført for Europa-Kommissionen.

² EPRS: Prisen for ikke-Europa i deleøkonomien. Januar 2016.

³ En opinionsundersøgelse fra Eurobarometer viste, at 52 % af borgerne i EU er opmærksomme på de tjenesteydelser, der tilbydes af den kollaborative økonomi, og at 17 % har gjort brug af disse tjenesteydelser mindst én gang. En præsentation af resultaterne fra Eurobarometer-undersøgelsen og den offentlige høring, der blev afholdt fra september 2015 til januar 2016, fremgår af det vedlagte arbejdsdokument fra tjenestegrenene.

⁴ Problemer vedrørende crowdfunding (som omtalt i Kommissionens meddelelse KOM/2014/0172) og tjenesteydelser, der tilbydes af uddannelsesplatforme, er ikke omfattet af denne meddelelse.

⁵ KOM(2015) 550.

problemstillinger, som både opleves af aktører på markedet og offentlige myndigheder.⁶ Der er ikke taget hensyn til eventuelle, fremtidige initiativer fra Kommissionen på dette område og Domstolens beføjelser hvad angår fortolkning af EU-lovgivningen.

Hvad er kollaborativ økonomi?

I denne meddelelse forstås ved betegnelsen "kollaborativ økonomi"⁷ forretningsmodeller, ved hvilke aktiviteterne muliggøres ved hjælp af kollaborative platforme, som udgør et åbent marked for lejlighedsvis brug af varer eller tjenesteydelser, der ofte tilbydes af privatpersoner. Den kollaborative økonomi involverer tre kategorier af aktører: i) tjenesteudbydere, der deler aktiver, ressourcer, tid og/eller færdigheder — det kan være privatpersoner, der tilbyder tjenesteydelser lejlighedsvist ("peers") eller tjenesteudbydere, der tilbyder deres faglige kapacitet ("professionelle tjenesteudbydere"); ii) brugere af disse; og iii) formidlere, der — via en online-plattform — fører udbyderne sammen med brugerne og som muliggør transaktioner mellem disse ("kollaborative platforme"). Transaktioner inden for den kollaborative økonomi involverer normalt ikke et ejerskifte og kan udføres med henblik på fortjeneste eller uden fortjeneste.⁸

2. Centrale spørgsmål

2.1. Krav vedrørende markedsadgang

Virksomheder inden for den kollaborative økonomi kan skabe nye markeder og udvide de eksisterende og opererer desuden på markeder, der hidtil har været forbeholdt traditionelle tjenesteudbydere. Et centralt spørgsmål for både myndigheder og aktørerne på markedet er, om og i hvilket omfang kollaborative platforme og tjenesteudbydere skal være underlagt kravene vedrørende markedsadgang i henhold til eksisterende EU-lovgivning. Disse kan omfatte virksomhedstilladelser, licensforpligtelser eller minimumskrav hvad angår kvalitetsstandard (f.eks. værelsesstørrelse, biltype, forpligtelser vedrørende forsikring eller depositum etc.). I henhold til EU-lovgivningen skal disse krav være begrundede og forholdsmæssige og tage hensyn til forretningsmodellens særlige kendetegn og de pågældende innovative tjenester, uden at forskelsbehandle visse forretningsmodeller.

Professionel udbydelse af tjenesteydelser

Nationale lovgivningstiltag varierer i de forskellige sektorer, hvor nogle er mere restriktive end andre. Afhængig af typen af tjenesteydelse er lovgivningsindgreb ofte begrundet med henvisning til forskellige målsætninger for offentlighedens interesse: beskyttelse af turister, opretholdelse af den offentlige sikkerhed, bekæmpelse af skatteunddragelse, opretholdelse af ensartede konkurrenceforhold, beskyttelse af folkesundhed og fødevarekvalitet, modvirkning af manglen på boliger til overkommelige priser til borgerne etc. I nogle medlemsstater findes

⁶ Vejledningen, der gives i denne meddelelse, er rettet mod økonomiske aktiviteter. Tjenesteydelser inden for den kollaborative økonomi kan udbydes gratis, på deleomkostningsbasis eller mod vederlag. I mange medlemsstater er rene deleomkostningsaktiviteter eller -transaktioner, hvori der indgår tjenesteydelser som en del af den finansielle transaktion, vederlagsfrie. Kun aktiviteter mod vederlag udgør en økonomisk aktivitet i henhold til EU-lov. Se sag C-281/06 Jundt [2007] ECR I- I-12231 §32, 33. Selv om en transaktion mellem en tjenesteudbyder og en bruger ikke udgør en økonomisk aktivitet, er det imidlertid vigtigt at fastholde, at dette kan være tilfældet i forbindelse med deres forhold hver især til platformen inden for den kollaborative økonomi. Hvert forhold (platform-bruger, platform-tjenesteudbyder, tjenesteudbyder-bruger) skal vurderes separat.

⁷ Betegnelsen kollaborativ økonomi bruges ofte identisk med betegnelsen "deleøkonomi". Den kollaborative økonomi er et hastigt voksende fænomen, og definitionen heraf kan derfor ændres.

⁸ Tjenesteydelser inden for den kollaborative økonomi kan omfatte en vis grad af ejerskifte i forbindelse med intellektuel ejendom.

der ud over eksisterende, sektorspecifikke bestemmelser målrettede, lovgivningsmæssige indgreb, der er fremskyndet i takt med at aktørerne inden for den kollaborative økonomi har erobret markedsandele.

I henhold til EU-lovgivningen, især de grundlæggende rettigheder i traktaten og servicedirektivet,⁹ må tjenesteudbydere ikke pålægges krav vedrørende markedsadgang eller andre krav, såsom tilladelse eller licens, medmindre disse er ikke-diskriminerende, nødvendige for at opretholde en klart identificeret målsætning af offentlighedens interesse¹⁰ og forholdsmæssige i forhold til opnåelse af denne interesse (dvs. ikke indføre flere krav en højst nødvendigt).¹¹ Dette gælder også bestemmelser vedrørende professioner.¹²

I henhold til servicedirektivet skal de nationale myndigheder revurdere den eksisterende, nationale lovgivning for at sikre, at kravene vedrørende markedsadgang fortsat er begrundet af legitime målsætninger. De skal også være nødvendige og forholdsmæssige. Som Kommissionen fremhævede i sin årlige vækstundersøgelse 2016¹³ vil en mere fleksibel regulering af markedet for tjenesteydelser medføre højere produktivitet og gøre det lettere for nye aktører at komme ind på markedet, reducere priserne for tjenesteydelserne og give forbrugerne flere valgmuligheder.

Etableringen af den kollaborative økonomi og nye forretningsmodellers adgang til markedet giver nye muligheder for medlemsstaternes politiske beslutningstagere og lovgivere. De kan overveje, om de fastlagte målsætninger i den eksisterende lovgivning stadig er gældende, både hvad angår den kollaborative økonomi og de tjenesteudbydere, der driver virksomhed på traditionel vis.

Når de nationale myndigheder foretager en revurdering af begrundelsen og proportionaliteten af den gældende lovgivning for den kollaborative økonomi, bør de generelt tage højde for de særlige egenskaber, der kendetegner forretningsmodellerne i den kollaborative økonomi, og de foranstaltninger, som de træffer for at imødekomme spørgsmål vedrørende grundlæggende retsprincipper, for eksempel hvad angår adgang, kvalitet og sikkerhed. For eksempel kan rating- og bedømmelsessystemer eller andre mekanismer til modvirkning af markedsaktørers skadelige opførsel i nogle tilfælde reducere forbrugernes risiko i forbindelse med informationsasymmetrier. Dette kan bidrage til en højere kvalitet i tjenesteydelserne og potentielt reducere behovet for visse reguleringslementer, såfremt der er tilstrækkelig tillid til bedømmelsernes og ratingernes kvalitet.

Absolutte forbud mod og kvantitative restriktioner i forbindelse med en aktivitet medfører normalt sidste udvejs-foranstaltninger. Sådanne bør generelt kun indføres, hvis og i de tilfælde, hvor der ikke anvendes andre, mindre restriktive krav i forbindelse med beskyttelse af offentlighedens interesser. For eksempel synes et forbud mod korttidsudlejning af lejligheder vanskeligt at begrunde, hvis korttidsudlejningen af boligen for eksempel kan begrænses til et maksimum antal dage om året. Dette ville gøre det muligt for borgerne at dele deres bolig lejlighedsvist, uden at trække denne helt ud af markedet for langtidsudlejning.

⁹ Se artikel 9 og 16 i direktiv 2006/123/EF ("Servicedirektivet"), og artikel 49 og 56 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹⁰ Se artikel 4, stk. 8, i servicedirektivet for en liste over bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser i henhold til direktivet.

¹¹ Se betragtning 39 og artikel 4, stk. 6, i servicedirektivet vedrørende begrebet "tilladelse".

¹² Se artikel 59 i direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer 2005/36/EF. Proportionaliteten og nødvendigheden af nationale bestemmelser vedrørende fastlagte professioner vil blive yderligere debatteret i to af Kommissionens kommende initiativer (vejledning om behov for reformering af fastlagte professioner og proportionalitetstest for fastlagte professioner).

¹³ KOM(2015) 690 endelig af 26.11.2015" Årlig vækstundersøgelse 2016 - Styrket opsving og større konvergens".

I tilfælde, hvor tjenesteudbydere er lovmæssigt forpligtede til at indhente tilladelse i henhold til national lov, skal medlemsstaterne endvidere sikre, at betingelserne for at indhente disse bl.a. er entydige, forholdsmæssige og objektive og at tilladelserne principielt udstedes på ubegrænset tid.¹⁴ Derudover skal de relevante, administrative procedurer og formaliteter også være entydige, transparente og ikke unødigt komplicerede, og udbydernes omkostninger i forbindelse med disse skal være rimelige og forholdsmæssige i forhold til de omkostninger, der opstår i forbindelse med den pågældende procedure, og procedurerne afvikles så hurtigt som muligt samt være underlagt stiltiende godkendelse.¹⁵ Ved at indføre e-forvaltning med god praksis og gode principper kan overensstemmelsesomkostningerne og -byrderne reduceres betydeligt for tjenesteudbydere.¹⁶

Peer-to-peer udbydelse af tjenesteydelser

I forbindelse med den kollaborative økonomi kan det faktum, om tjenesteydelsen tilbydes af professionelle udbydere eller snarere lejlighedsvist af private personer, være en vigtig faktor i vurderingen af, om kravene vedrørende markedsadgang er nødvendige, begrundede og forholdsmæssige. Et særligt kendetegn for den kollaborative økonomi er faktisk, at tjenesteudbydere ofte er privatpersoner, der tilbyder deres aktiver eller tjenesteydelser på lejlighedsvis peer-to-peer basis. Samtidigt benytter et stigende antal mikro-iværksættere og mindre virksomheder kollaborative platforme.

EU-lovgivningen fastlægger ikke eksplicit, hvornår en peer anses for en professionel tjenesteudbyder i den kollaborative økonomi.¹⁷ Medlemsstaterne anvender forskellige kriterier, når de skelner mellem professionelle tjenester og peer-to-peer tjenester. Nogle medlemsstater definerer professionelle tjenester som tjenester, der tilbydes mod vederlag sammenlignet med peer-to-peer tjenester, som har til formål at reducere omkostningerne for tjenesteudbyderen. Andre medlemsstater har indført en differentiering ved hjælp af grænseværdier. Disse grænseværdier er ofte udarbejdet på baggrund af den specifikke sektor, og tager højde for niveauet for den genererede indtjening og den regelmæssighed, med hvilken tjenesteydelsen tilbydes. Under disse grænseværdier er tjenesteudbydere normalt underlagt mindre restriktive krav. Rimelige grænseværdier kan være et brugbart middel, og kan være med til at skabe en entydig lovgivningsramme til fordel for ikke-professionelle udbydere.

Inden for transportsektoren arbejder nogle medlemsstater for eksempel på at undtage mindre passagertransportvirksomheder — hvis årlige omsætning ikke overstiger en specifik grænse — fra kravene vedrørende licens. Inden for udlejningssektoren på kort tid tillader nogle byer korttidsudlejning og deling af eget hjem, uden krav om forudgående tilladelse eller registrering. Det ville være tilfældet, hvis tjenesteydelserne tilbydes lejlighedsvist, dvs. indtil en specifik grænse på eksempelvis mindre end 90 dage om året. Andre byer har vedtaget andre regler afhængigt af, om boligen er helårsbolig eller feriebolig, med en formodning om at en borgers helårsbolig kun kan udlejes lejlighedsvist.

Kollaborative platforme

¹⁴ Se artikel 10 og 11 i servicedirektivet.

¹⁵ Se artikel 13 i servicedirektivet.

¹⁶ COM(2016) 179 final af 19.4.2016 " EU-handlingsplan for e-forvaltning 2016-2020 - Fremskyndelse af forvaltningernes digitale omstilling".

¹⁷ I servicedirektivet defineres tjenesteudbydere for eksempel som enhver fysisk eller juridisk person, der tilbyder enhver form for selvstændig økonomisk aktivitet, normalt mod et vederlag (se artikel 4, stk. 2). Det betyder, at enhver økonomisk aktivitet kan være omfattet af direktivets regler, uanset hvor hyppigt den tilbydes og uden krav om, at tjenesteudbyderen nødvendigvis handler som "professionel". Endvidere defineres en "handlende" som enhver person, der agerer i overensstemmelse med de formål, der har relation til dennes erhverv, forretning, håndværk eller profession i EU's forbrugerlovgivning (se afsnit 2.3).

Om – og i hvilket omfang – kollaborative platforme er omfattet af kravene vedrørende markedsadgang afhænger af aktiviteternes natur. Når kollaborative platforme tilbyder en *tenesteydelse, der normalt tilbydes mod et vederlag, der er tale om fjernsalg via elektroniske midler og på individuel opfordring fra modtageren af tjenesteydelsen*,¹⁸ tilbyder de en informationssamfundstjeneste. Derfor kan disse ikke være underlagt krav vedrørende forudgående tilladelse eller lignende krav, som specifikt og eksklusivt er målrettet mod disse tjenesteydelser.¹⁹ Endvidere kan medlemsstaterne kun pålægge lovgivningsmæssige krav for kollaborative platforme, der tilbyder disse tjenesteydelser ud over andre medlemsstaters grænser, under begrænsede omstændigheder og i henhold til en særlig procedure.²⁰

Men der kan være tilfælde, hvor kollaborative platforme må anses for at tilbyde andre tjenesteydelser ud over informationssamfundstjenester, som disse tilbyder som mellemlid mellem tjenesteudbydere af underliggende tjenesteydelser og disses brugere. Under visse omstændigheder kan en platform især også være udbyder af den underliggende tjenesteydelse (f.eks. transport eller korttidsudlejning). I dette tilfælde kan kollaborative platforme være omfattet af den relevante, sektorspecifikke lovgivning, inklusive krav vedrørende forretningsstilladelse og licens, der normalt gælder for udbydere af tjenesteydelser, under de fremlagte betingelser i de foregående afsnit²¹.

Om en kollaborativ platform også tilbyder den underliggende tjenesteydelse må normalt vurderes fra sag til sag. Flere faktuelle og juridiske kriterier kan spille en rolle i den forbindelse. Graden af den kollaborative platforms kontrol over eller indflydelse på udbyderen af sådanne tjenesteydelser vil generelt være af afgørende betydning. Det kan især vurderes i lyset af følgende nøglekriterier:

- Pris: fastsætter den kollaborative platform den endelige pris, der skal betales af brugeren, som modtager af den underliggende tjenesteydelse. I de tilfælde, hvor den kollaborative platform kun anbefaler en pris eller hvor udbyderen af den underliggende tjenesteydelse på anden vis selv kan tilpasse den pris, som den kollaborative platform har fastsat, kan det antages, at dette kriterium måske ikke opfyldes.
- Andre kontraktmæssige nøglevilkår: fastlægger den kollaborative platform andre vilkår og betingelser end prisen, som afgør det kontraktmæssige forhold mellem udbyderen af den underliggende tjenesteydelse og brugeren (som for eksempel fastlæggelse af obligatoriske instruktioner vedrørende udførelsen af den underliggende tjenesteydelse).
- Ejerforhold i forbindelse med nøgleaktiver: ejer den kollaborative platform nøgleaktiverne, der anvendes til udførelse af den underliggende tjenesteydelse.

Hvis alle disse tre kriterier opfyldes, kan meget tale for at den kollaborative platform udøver markant indflydelse på eller kontrol over udbyderen af den underliggende tjenesteydelse, hvilket igen kunne indikere, at platformen også må anses for at udbyde den underliggende tjenesteydelse (ud over en informationssamfundstjeneste).

¹⁸ Se artikel 2, litra a), i direktiv 2000/31/EF (e-handelsdirektivet) og artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2015/1535. Se også bilag I til sidstnævnte direktiv for en vejledende liste over tjenesteydelser, der ikke er omfattet af denne definition.

¹⁹ Se artikel 4 i e-handelsdirektivet.

²⁰ Se artikel 2 og 3 i e-handelsdirektivet. Der kan kun afviges fra princippet om oprindelsesland i forbindelse med retten til at tilbyde tjenesteydelser inden for informationssamfundet på tværs af grænserne, hvis der er fare eller en reel og alvorlig risiko for at underminere de fire følgende målsætninger: grundlæggende retsprincipper, beskyttelse af folkesundhed, offentlig sikkerhed, inklusive beskyttelse af nationens sikkerhed, samt forbrugersikkerhed og -beskyttelse. I så fald skal de nationale foranstaltninger stadig være forholdsmæssige, og visse proceduremæssige betingelser (inklusive notifikation til Kommissionen) skal også overholdes.

²¹ Dvs. at de er ikke-diskriminerende, nødvendige for at nå klart definerede mål af offentlig interesse og er forholdsmæssige i forhold til at nå denne interesse (dvs. ikke indføre flere krav end højst nødvendigt)

Afhængigt af det pågældende tilfælde kan andre kriterier også spille en rolle. Hvis for eksempel den kollaborative platform afholder omkostningerne og bærer den fulde risiko, der er forbundet med udførelsen af den underliggende tjenesteydelse. Eller hvis der findes et ansættelsesforhold mellem den kollaborative platform og den person, der udbyder den pågældende, underliggende tjenesteydelse (se afsnit 2.4). Disse forhold kan indikere, at den kollaborative platform udøver en høj grad af kontrol over og indflydelse på udførelsen af den underliggende tjenesteydelse.

Omvendt kan kollaborative platforme bare hjælpe udbyderen af de underliggende tjenesteydelser ved at tilbyde at udføre visse aktiviteter, som er sekundære i forhold til de primære informationssamfundstjenester, som platformen tilbyder, som mellemlid mellem udbyderen af de underliggende tjenesteydelser og disses brugere (f.eks. ved at tilbyde betalingsmuligheder, forsikringsdækning, eftersalgsydelser etc.). Dette er i sig selv ikke bevis på indflydelse eller kontrol, hvad angår den underliggende tjenesteydelse. På samme måde er tilbud om brugerratinger eller bedømmelsesmekanismer ikke i sig selv et bevis på betydelig indflydelse eller kontrol.²² Generelt kan man imidlertid sige, at jo mere de kollaborative platforme styrer og organiserer udvalget af udbydere af de underliggende tjenesteydelser og måden, hvorpå disse underliggende tjenesteydelser udføres — for eksempel ved direkte verifikation og styring af sådanne tjenesteydelsers kvalitet — jo mere tyder på, at den kollaborative platform også må anses for at tilbyde de underliggende tjenesteydelser selv.

Derfor kan en kollaborativ platform, der tilbyder tjenesteydelser inden for sektoren for korttidsudlejning, kun tilbyde informationssamfundstjenester og ikke selve udlejningstjenesten, hvis for eksempel udbyderen af udlejningstjenesten fastsætter sine priser selv og platformen ikke ejer nogle af de aktiver, der anvendes ved udbydelsen af denne tjeneste. Det faktum, at den kollaborative platform også kan udbyde forsikrings- og ratingtjenester til dens brugere, ændrer ikke nødvendigvis ved denne konklusion.

Når medlemsstaterne vurderer, om de krav, som den kollaborative økonomi er underlagt vedrørende markedsadgang, er nødvendige, begrundede og forholdsmæssige med henblik på definerede og legitime målsætninger af offentlig interesse, bør de tage højde for forretningsmodellernes egenskaber i den kollaborative økonomi.

Med henblik på en regulering af de pågældende aktiviteter bør privatpersoner, der lejlighedsvist tilbyder tjenester via kollaborative platforme på peer-to-peer-basis, ikke automatisk behandles som professionelle tjenesteudbydere. Fastsættelse (om muligt sektorspecifikt) af grænseværdier, under hvilke en økonomisk aktivitet anses for en ikke-professionel peer-to-peer aktivitet, kan være den rigtige vej frem.

Det anbefales, at medlemsstaterne benytter lejligheden til at revidere, forenkle og modernisere de krav til markedsadgang, som generelt gælder for aktørerne på markedet. De bør forsøge at lette unødvendige lovgivningsmæssige byrder for aktørerne, uanset den pågældende forretningsmodel, og for at undgå en fragmentering af det indre marked.

2.2 Ansvarsordninger

De mest relevante regler om kontraktretligt og ikke-kontraktretligt ansvar er fastlagt i medlemsstaternes nationale lovgivning. I henhold til EU-lovgivningen er online-platforme, som formidlere af informationssamfundstjenester, i særlige tilfælde imidlertid fritaget for ansvar vedrørende de informationer, de opbevarer.²³

²² Den faktiske rating/bedømmelse foretages af brugeren, ikke den kollaborative platform.

²³ Artikel 14 i e-handelsdirektivet.

Denne ansvarsfritagelse vil afhænge af de juridiske og faktuelle elementer vedrørende den aktivitet, som den kollaborative platform udfører, og vil være gældende i de tilfælde, hvor de pågældende aktiviteter betragtes som værtstjeneste i henhold til e-handelsdirektivet.²⁴ I så fald må deres tjeneste udelukkende være teknisk, automatisk og passiv.²⁵ Fritagelsen for ansvar gælder under den betingelse, at den kollaborative platform ikke spiller en aktiv rolle, som ville give den viden om, kontrol over eller kendskab til de illegale informationer - og i de tilfælde, hvor den alligevel kommer i besiddelse af en sådan viden eller et sådant kendskab, fjerner disse informationer eller spærrer for adgangen til disse så hurtigt som muligt.²⁶

Hvorvidt kollaborative platforme kan nyde godt af en sådan ansvarsfritagelse, skal vurderes fra sag til sag, afhængigt af graden af online-plattformens kendskab til og kontrol over de informationer, som den er vært for.

Det er vigtigt at fastholde, at medlemsstaterne i henhold til EU-lovgivningen ikke kan pålægge kollaborative platforme, for så vidt at de udbyder værtstjenester, en generel forpligtelse til at overvåge eller aktivt lede efter fakta eller omstændigheder, der antyder en illegal aktivitet.²⁷

I "Meddelelse om online-platforme og det indre, digitale marked"²⁸ anføres det, at opretholdelse af de eksisterende ordninger for formidleransvar er af afgørende betydning for den videre udvikling af en digital økonomi inden for EU. Dette inkluderer den kollaborative økonomi, idet online-platforme spiller en afgørende rolle for denne økonomis vækst. Samtidigt opfordrer Kommissionen til at handle ansvarsbevidst i forbindelse med alle former for online-platforme, for eksempel ved hjælp af frivillige tiltag med henblik på at få løst det alvorlige problem med falske eller vildledende bedømmelser. Sådanne frivillige tiltag, der indføres for at øge tilliden og skabe en mere konkurrencedygtig tjenesteydelse, må ikke automatisk medføre, at den kollaborative platforms aktivitet ikke længere anses for udelukkende at være af teknisk, automatisk og passiv karakter.

Ud over værtstjenester kan en kollaborativ platform også tilbyde forskellige andre tilknyttede eller accessoriske aktiviteter. Disse kan omfatte bedømmelses- eller ratingtjenester, betalingsfaciliteter, forsikring, ID-verifikation (ofte udført af tredjepartsudbydere) eller platformen kan sågar selv tilbyde den underliggende tjenesteydelse, der tilbydes til brugerne.

Den ovennævnte ansvarsfritagelse, der er fastlagt i EU-lovgivningen, forbliver begrænset i forbindelse med udbydelsen af værtstjenester og omfatter ikke andre tjenesteydelser eller aktiviteter, der udføres af en platform inden for den kollaborative økonomi. Den ovennævnte

²⁴ Inden for rammerne af den kollaborative økonomi skal værtstjeneste i bred forstand forstås som handel med og opbevaring af kundedata samt tilvejebringelse af det sted, hvor brugere møder udbydere af de underliggende tjenesteydelser. Fritagelserne i henhold til artikel 12 og 13 i e-handelsdirektivet vil normalt ikke være gældende i disse tilfælde, idet kollaborative platforme normalt ikke kun tilbyder "kanaliserings-" eller "mellemlagrings"-tjenester i disse bestemmelses betydning.

²⁵ I henhold til afsnit 4 i e-handelsdirektivet. I de forenede sager C-236/08 til C-238/08 Google France/Louis Vuitton understregede CJEU de vigtigste kriterier for at en online-platform anses for en "mellemformidlende udbyder af tjenesteydelser", med henvisning til punkt 42 i direktiv 2000/31/EF. Ifølge dette punkt forventes informationssamfundstjenester at tilbyde de tekniske driftsprocesser og adgang til et kommunikationsnetværk, via hvilket informationer, der er leveret af tredjepart, transmitteres eller gemmes midlertidigt, kun med det ene formål at gøre transmissionen mere effektiv; denne aktivitet er udelukkende af teknisk, automatisk og passiv karakter.

²⁶ Sag C-324/09 L'Oréal/eBay. Naturligvis skal domstolene og de nationale, administrative myndigheder kræve, at den kollaborative platform ophører med eller forhindrer eventuelle overtrædelser. Se artikel 14, stk.3, i e-handelsdirektivet. Et omfattende baggrundsmateriale vedrørende de mellemformidlende ansvarsordninger findes i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Online-tjenester, inklusive e-handel, i det indre marked", SEC(2011) 1641 endelig.

²⁷ Som anført i artikel 15, stk. 1, i e-handelsdirektivet.

²⁸ COM(2016) 288/2 af 25. maj 2016 "Onlineplatforme og det digitale indre marked - Muligheder og udfordringer for Europa".

ansvarsfritagelse udelukker heller ikke det ansvar, som platformen inden for den kollaborative økonomi er underlagt i henhold til gældende lov om beskyttelse af personlige data, hvad angår platformens egne aktiviteter. Omvendt betyder det faktum, at en platform også udfører visse andre aktiviteter - ud over værtstjenester - ikke nødvendigvis, at den pågældende platform ikke længere er sikret en ansvarsfritagelse, hvad angår dens værtstjenester.²⁹ Den måde, hvorpå kollaborative platforme designer deres informationssamfundstjeneste og indfører frivillige foranstaltninger til håndtering af illegalt online-indhold, er til syvende og sidst en forretningsbeslutning og spørgsmålet om, hvorvidt disse er fritaget for et formidleransvar, bør altid vurderes fra sag til sag.

Kollaborative platforme opfordres til fortsat at indføre frivillige foranstaltninger til bekæmpelse af illegalt online-indhold og til at øge tilliden (ved for eksempel at hjælpe med til at sikre kvaliteten af de tjenesteydelser, der tilbydes af udbyderne af underliggende tjenesteydelser på deres platform). Sådanne frivillige foranstaltninger må ikke automatisk tolkes således, at kollaborative platforme, der er fritaget for et formidleransvar, ikke længere indfører sådanne foranstaltninger.

2.3 Brugerbeskyttelse

Traditionelt tager EU's forbruger- og markedsføringslovgivning udgangspunkt i transaktioner, i hvilke der findes en svagere part, der har behov for beskyttelse (typisk en forbruger). Men den kollaborative økonomi udviser skellene mellem forbrugere og erhvervsdrivende, idet der findes et flersidet forhold, der kan omfatte transaktioner mellem virksomhed-til-virksomhed, virksomhed-til-forbruger, forbruger-til-virksomhed og forbruger-til-forbruger. I disse forhold er det ikke altid entydigt, hvem der er den svagere part, der kræver beskyttelse.

EU's nuværende forbruger- og markedsføringslovgivning tager udgangspunkt i forskellen mellem en "erhvervsdrivende" og en "forbruger". En erhvervsdrivende er en person, der "*udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv*";³⁰ en "forbruger" er en person, der "*ikke udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv*". Disse kriterier, når de finder anvendelse på de deltagende kategorier i den kollaborative økonomi, fastlægger de pågældende parter rettigheder og forpligtelser i henhold til EU's eksisterende forbruger- og markedsføringslovgivning.³¹

Især finder EU's forbrugerlovgivning anvendelse på enhver kollaborativ platform, som agerer som "erhvervsdrivende" og beskæftiger sig med "handelspraksis" over for forbrugere. Udbydere af de underliggende tjenesteydelser anses også for at være erhvervsdrivende, hvis de "*udøver virksomhed som handlende, håndværker eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv*". Omvendt finder EU's forbruger- og markedsføringslovgivning ikke anvendelse på forbruger-til-forbruger-transaktioner. Hvis således hverken udbyderen af den kollaborative tjenesteydelse eller brugeren betragtes som en erhvervsdrivende, falder transaktionerne mellem dem uden for rammerne af denne lovgivning.

²⁹ Således udelukker nogle domstole denne fritagelse, hvis tjenestens værtsrelaterede aktivitet ikke udgør tjenestens vigtigste aktivitet. Se vedrørende dette domstolens afgørelse i Paris i Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture og Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain v. eBay, alle truffet af handelsretten i Paris, første kammer, den 30. juni 2008. Den græske domstol traf den modsatte afgørelse i den græske sag nr. 44/2008 ved Rodopi Court of First Instance, bekendtgjort i (2009) Armenopoulos, 406.

³⁰ Artikel 2, litra b), i direktiv 2005/29/EF ("direktivet om urimelige handelspraksis").

³¹ Direktiv om urimelig handelspraksis, direktiv 2011/83/EU ("direktivet om forbrugerrettigheder") og direktiv 93/13/EØF om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler finder anvendelse på transaktioner mellem virksomheder og forbrugere i den kollaborative økonomi. Direktiv 2006/114/EF om vildledende og sammenlignende reklame finder anvendelse på virksomhed-til-virksomhed-transaktioner.

Derved opstår det centrale spørgsmål, under hvilke betingelser udbyderen af den underliggende tjenesteydelse betragtes som en erhvervsdrivende i forbindelse med tjenesteydelser, der tilbydes på peer-to-peer-basis. I øjeblikket behandler medlemsstaterne dette problem forskelligt.³² I henhold til den nuværende EU-lovgivning skal dette spørgsmål besvares fra sag til sag. I den forbindelse har Kommissionen udarbejdet nogle generelle retningslinjer i den reviderede vejledning til direktivet om urimelig handelspraksis³³. Især i forbindelse med den kollaborative økonomi er følgende faktorer vigtige. Mens ingen af disse i sig selv er tilstrækkelige til at kvalificere en udbyder som erhvervsdrivende, kan en kombination af disse pege i den retning, afhængigt af de pågældende omstændigheder:

- *Tjenesteydelsens hyppighed*: sandsynligheden for at udbydere, der udelukkende tilbyder deres tjenesteydelser lejlighedsvist (dvs. udelukkende på marginal og accessorisk basis i modsætning til regelmæssigt) anses for at være erhvervsdrivende er mindre. Jo oftere den udbudte tjenesteydelse tilbydes, jo større er sandsynligheden for at udbyderen må betragtes som en erhvervsdrivende, fordi dette kan være en indikation af, at denne agerer i overensstemmelse med de formål, der har relation til dennes forretning, håndværk eller erhverv.
- *Profitorienteret motiv*: et profitorienteret motiv kan være en indikation af, at udbyderen kan anses som erhvervsdrivende i given transaktion. Udbydere, der har til formål at udveksle aktiver eller færdigheder (for eksempel boligbytte eller hjælpegrupper), anses principielt ikke for at være erhvervsdrivende. Udbydere, der alene forsøger at reducere omkostningerne ved en given transaktion, er ikke nødvendigvis profitorienterede. Omvendt vil de udbydere, der modtager vederlag ud over en kompensation for omkostningerne, sandsynligvis have et profitorienteret motiv.
- *Omsætningsstørrelse*: jo større omsætning, som udbyderen af tjenesteydelsen genererer (fra én eller flere kollaborative platforme), jo større indikation af, at udbyderen må anses for at være en erhvervsdrivende. I denne forbindelse er det vigtigt at vurdere, om den af udbyderen genererede omsætning stammer fra samme aktivitet (f.eks. samkørsel) eller fra forskellige typer af aktiviteter (samkørsel, havearbejde etc.). I det andet tilfælde betyder en større omsætning ikke nødvendigvis, at udbyderen må anses for at være en erhvervsdrivende, idet den ikke nødvendigvis er opnået i forbindelse med udbyderens andet (primære) erhverv.

En person, der regelmæssigt tilbyder havearbejde — via kollaborative platforme — mod betydelige vederlag, kan være omfattet af definitionen på en erhvervsdrivende. En professionel babysitter, der lejlighedsvist tilbyder havearbejde — via kollaborative platforme — vil ikke blive betragtet som en erhvervsdrivende for så vidt angår det lejlighedsvist udførte havearbejde. I overensstemmelse med direktivet om urimelig handelspraksis skal alle erhvervsdrivende udvise nødvendig erhvervsmæssig diligenspligt og må ikke vildlede forbrugerne. Dette gælder også for kollaborative platforme, der anses for erhvervsdrivende og for så vidt angår deres egen handelspraksis (f.eks. mellemformidlende tjenesteydelser, betalingstjenester, ratingtjenester etc.). Kollaborative platforme skal også gøre det muligt for tredjeparts udbydere af underliggende tjenesteydelser, der anses for at være erhvervsdrivende, at overholde EU's forbruger- og markedsføringslovgivning, ved for eksempel at udvikle deres webstrukturer på en sådan måde, at erhvervsdrivende kan identificere sig selv over for platformens brugere. Endvidere kunne de også klart angive over for alle brugere, at disse kun

³² Kommissionens løbende undersøgelse af forbrugerproblemer i den kollaborative økonomi vil kortlægge den relevante, nationale lovgivning i de 28 medlemsstater.

³³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2016) 163 final "Guidance on the implementation/application of directive 2005/29/EC on unfair commercial practices".

er beskyttet af EU's forbruger- og markedsføringslovgivning i deres forhold til erhvervsdrivende. Hvis den kollaborative platform anvender særlige kriterier ved udvælgelsen af udbydere af underliggende tjenesteydelser, der tilbydes via denne platform og hvis den foretager særlige kontroller i forbindelse med disses pålidelighed, bør den informere dens brugere herom.

Derudover kan kollaborative platforme og udbydere af underliggende tjenesteydelser blive pålagt at overholde andre gældende informationsforpligtelser i henhold til EU-lov,³⁴ inklusive krav om gennemsigtighed i henhold til den pågældende, sektorspecifikke lovgivning.³⁵

I alle tilfælde og i lighed med alle andre ansvarlige, der indsamler og behandler personlige data i EU, skal kollaborative platforme overholde den retslige ramme vedrørende beskyttelse af personlige data.³⁶ Ved at sikre, at reglerne vedrørende behandling af personlige data overholdes, kan platformene øge den generelle tillid til disse, hvad enten der er tale om udbydere eller forbrugere (inklusive peer-to-peer), der deltager i den kollaborative økonomi, så de ved, at de har den nødvendige sikkerhed, når det drejer sig om deres personlige data.

Forbrugernes tillid kan øges ved at øge tilliden til peer-to-peer-tjenesteydelser. Tillidsskabende mekanismer såsom online-rating og bedømmelsessystemer samt kvalitetsmærker kan være væsentlige værktøjer til løsning af problemet med manglende information om individuelle tjenesteudbydere. Sådanne mekanismer, der medvirker til at skabe tillid til den kollaborative økonomi, udvikles enten af de kollaborative platforme selv eller af tredjeparts specialister, og kan være særlig vigtige de steder, hvor den eksisterende forbrugerlovgivning ikke gælder, som beskrevet nedenfor.

I overensstemmelse med EU's forbruger- og markedsføringslovgivning opfordres medlemsstaterne til på den ene side at finde en afbalanceret tilgang for at sikre, at forbrugere nyder en høj grad af beskyttelse især i forbindelse med urimelig handelspraksis, og på den anden side til ikke at pålægge privatpersoner, der ikke er erhvervsdrivende men som udbyder tjenesteydelser lejlighedsvist, uforholdsmæssige informationsforpligtelser og andre administrative byrder.

Anvendelsen af online-tillidsmekanismer (f.eks. kvalitetsmærker) til forbedring af tilliden og troværdigheden skal gøres mere effektiv for at fremme en mere tillidsfuld deltagelse i den kollaborative økonomi.

2.4 Selvstændige og arbejdstagere i den kollaborative økonomi

Den kollaborative økonomi skaber nye jobmuligheder, skaber nye indtægter udover de traditionelle lineære arbejdsforhold og giver folk mulighed for at arbejde på mere fleksible betingelser. Dette giver dem mulighed for at blive økonomisk aktive i de tilfælde, hvor mere traditionelle ansættelsesformer ikke er egnede eller mulige. På den anden side kan de mere fleksible arbejdsforhold være mindre faste eller stabile i forhold til traditionelle ansættelsesforhold. Det kan skabe usikkerhed i forhold til gældende rettigheder og graden af social beskyttelse. Arbejdsforhold i forbindelse med den kollaborative økonomi er ofte baseret på individuelle opgaver, der udføres på ad hoc-basis, i højere grad end opgaver, der udføres regelmæssigt i et defineret miljø og inden for en defineret tidsramme.

³⁴ For eksempel i henhold til artikel 6 i direktivet om forbrugerrettigheder, artikel 22 i servicedirektivet og artikel 5 i e-handelsdirektivet.

³⁵ For eksempel i henhold til artikel 5 i e-handelsdirektivet.

³⁶ Reglerne om databeskyttelse, der i øjeblikket findes i direktiv 95/46/EF, er fornylig blevet revideret. Den nye generelle forordning om databeskyttelse (EU)2016/679, EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1, træder i kraft fra 25. maj 2018.

Dette udgør reelt et mere strukturelt skifte. Grænserne mellem selvstændige og arbejdstagere udviskes stadigt mere, antallet af personer med midlertidig ansættelse og deltidsarbejde samt personer med flere jobs er stigende.³⁷ Med henblik på den europæiske søjle sociale rettigheder³⁸ har Kommissionen startet en offentlig høring om de bedste metoder til at få flere folk integreret i arbejdsmarkedet, og samtidig sikre rimelige arbejdsvilkår samt tilstrækkelig og stabil social beskyttelse. Dette tiltag er i øjeblikket udlagt til høring, hvorigennem Kommissionen søger at indhente interessenteres syn på EU's nuværende sociallovgivning, de sociale beskyttelsesordningers fremtidige funktion og omfang.

Mens det meste af arbejdslovgivningen hører under national kompetence, har Den Europæiske Union ikke desto mindre udviklet visse minimumsstandards inden for det socialpolitiske område.³⁹ I dette afsnit belyses de betingelser, under hvilke der foreligger et ansættelsesforhold i henhold til EU's arbejdslovgivning⁴⁰ og praksis, med henblik på en orientering om, hvordan den traditionelle forskel mellem selvstændige og arbejdstagere skal tolkes i forbindelse med den kollaborative økonomi.

Idet EU's arbejdslovgivning generelt kun fastsætter minimumsstandards og ikke omfatter alle aspekter af sociallovgivningen, der gælder for arbejdsforhold, hvilket betyder, at medlemsstaterne i princippet kan fastsætte højere standarder i deres nationale lovgivning, anbefales aktørerne inden for den kollaborative økonomi at konsultere den nationale arbejdslovgivning, der gælder for det land, i hvilket tjenesteydelsen tilbydes.

EU's definition af en "arbejdstager"

EU-lovgivningen, der sikrer arbejdstagernes rettigheder, gælder kun for mennesker, der befinder sig i et ansættelsesforhold, dvs. der anses for at være "arbejdstagere". Mens EU-medlemsstaterne træffer afgørelse om, hvem der kan anses for at være en arbejdstager i deres nationale retsregler, har Domstolen på EU-niveau defineret betegnelsen arbejdstager i forhold til gældende EU-lov.⁴¹ Denne definition er primært fastlagt inden for rammerne af arbejdskraftens frie bevægelighed. Domstolen fastholdt, at *"det væsentligste kendetegn ved et arbejdsforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger"*.⁴² Domstolen bekræftede især, at denne definition også skal

³⁷ Baseret på statistikker fra Eurostat.

³⁸ KOM(2016) 127 endelig. Den [offentlige høring om den europæiske søjle for sociale rettigheder](#) blev iværksat den 8. marts 2016 og fortsætter indtil 31. december 2016.

³⁹ I overensstemmelse med dens kompetencer, der er fastlagt i artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

⁴⁰ EU's arbejdslovgivning omfatter direktiver om arbejdstageres rettigheder og pligter. De vedrører begrænsning af arbejdstiden, inklusive retten til årlig betalt ferie, til daglig og ugentlig hvile og beskyttelse i forbindelse med natarbejde samt information om individuelle ansættelsesvilkår, rettigheder for udsendte medarbejdere, forbud mod diskrimination mod ansatte i utraditionelle ansættelsesforhold (f.eks. deltid, tidsbegrænset eller ansatte i vikarbureauer), beskyttelse i forbindelse med arbejdsgiverens konkurs, beskyttelse mod diskrimination på grund af køn, etnisk baggrund, seksuel orientering. De omfatter også beskyttelse i tilfælde af kollektive afskedigelser eller i tilfælde af overdragelse af virksomheder eller fusioner på tværs af grænserne. De fastlægger arbejdstageres involvering — information og konsultation samt medarbejderindflydelse på et bredt plan i særlige tilfælde. Inden for områder som sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen vedrører de beskyttelse mod erhvervsrisici og beskyttelse af arbejdstageres sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

⁴¹ Hvad angår anvendelse af national arbejdslovgivning, kan medlemsstaterne frit udvide EU-begrebet for en arbejdstager til også at omfatte situationer, som ikke er i overensstemmelse med EU's definition. Hvis vurderingen af, om der foreligger et ansættelsesforhold eller ej, er forbundet med anvendelsen af særlige regler inden for EU-lovgivningen (arbejdstidsdirektiv 2003/88/EF) og direktiv om kollektive afskedigelser (direktiv 98/59/EF), er de nationale definitioner af arbejdstagere ikke relevante. Endvidere skal definitionerne i den nationale lovgivning altid vurderes af de nationale eller europæiske domstole.

⁴² KOM(2010) 373 Genbekræftelse af arbejdskraftens frie bevægelighed: rettigheder og væsentlige udviklinger. Punkt I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

anvendes ved fastlæggelse af, hvem der kan anses for at være arbejdstager i forbindelse med anvendelsen af visse EU-direktiver inden for det sociale område.⁴³

Om der foreligger et ansættelsesforhold eller ej skal vurderes fra sag til sag under hensyntagen til de fakta, der karakteriserer forholdet mellem platformen og udbyderen af den underliggende tjenesteydelse samt udførelsen af de pågældende opgaver, hvor især følgende tre væsentlige kriterier alle spiller en rolle:⁴⁴

- tilstedeværelsen af en form for subordination
- type af arbejde
- vederlag.

For at opfylde kriteriet vedrørende **subordination** skal tjenesteudbyderen handle efter den kollaborative platforms anvisninger, og platformen bestemmer også valg af aktivitet, vederlag og arbejdsbetingelser.⁴⁵ Udbyderen af den underliggende tjenesteydelse kan med andre ord ikke selv vælge de tjenesteydelser, som denne ønsker at tilbyde, eller f.eks. det kontraktmæssige forhold, som er indgået med den kollaborative platform.⁴⁶ I de tilfælde, hvor den kollaborative platform udelukkende modtager betalingen fra brugeren og sender den videre til udbyderen af den underliggende tjenesteydelse, betyder dette ikke, at den kollaborative platform fastsætter vederlagets størrelse. Tilstedeværelse af subordination forudsætter ikke nødvendigvis faktisk udøvelse af regelmæssig styring eller supervision.⁴⁷

For at opfylde kriteriet vedrørende **type af arbejde** skal udbyderen af den underliggende tjenesteydelse udføre en aktivitet med en økonomisk værdi, som er reel og faktisk og som udelukker tjenesteydelser af så lille et omfang, at disse må betragtes som udelukkende marginale og supplerende.⁴⁸ Nationale domstole har truffet forskellige afgørelser hvad angår definitionen af marginal og supplerende selv i forbindelse med mere traditionelle ansættelsesforhold. Der anvendes en blanding af grænseværdier (timeløn eller fast løn) og ad hoc-vurderinger af karakteren af et givent forhold. Personer, der udelukkende tilbyder marginale og supplerende tjenesteydelser via kollaborative platforme i forbindelse med den kollaborative økonomi, skal næppe betragtes som arbejdstagere, selv om kort varighed⁴⁹, begrænset arbejdstid⁵⁰, diskontinuerligt arbejde⁵¹ eller lav produktivitet⁵² ikke i sig selv udelukker et ansættelsesforhold. Samtidigt kan personer, der tilbyder tjenesteydelser på mere end lejlighedsvis basis, være arbejdstagere eller selvstændige, idet deres faktiske status afhænger af resultatet af en omfattende vurdering af alle tre kriterier.

Kriteriet vedrørende **vederlag** anvendes primært til at skelne mellem en frivillig og en arbejdstager. I tilfælde, hvor udbyderen ikke modtager noget vederlag eller kun modtager en

⁴³ Arbejdstidsdirektiver (Isère (C-428/09)), direktiv om kollektive afskedigelser (Balkaya (C-229/14)) og direktiv om ligebehandling på beskæftigelsesområdet ('O' (C-432/14)). Andre direktiver om arbejdslovgivning henviser udtrykkeligt til medlemsstaternes definition af begrebet arbejdstager, så længe disse respekterer EU-lovgivningens gyldighed, med henvisning til O'Brien-sagen (C-393/10).

⁴⁴ Se også KOM(2010) 373 endelig, side 4-6.

⁴⁵ Jany m.fl. v Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁶ "The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'", Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series nr. 71, 2016, s. 17

⁴⁷ Danosa (C-232/09); se også De Stefano, ibid, side 16

⁴⁸ For yderligere oplysninger om Domstolens aktuelle vurdering af "genuineness of work" samt i medlemsstaterne (f.eks. ved anvendelse af indkomst- eller timebaserede grænseværdier) i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, se "Sammenlignende rapport 2015 - Begrebet arbejdstager i henhold til artikel 45 i TFEU og visse ikke-standard former for ansættelse", FreSso network for Europa-Kommissionen

⁴⁹ Ninni-Orasche (C-413/01)

⁵⁰ Kempf (C- 139/85)

⁵¹ Raulin (C-357/89)

⁵² Bettray (C-344/87)

kompenation for de omkostninger, denne har haft i forbindelse med de udførte aktiviteter, er vederlagskriteriet ikke opfyldt.

Mens der henvises til ovenstående kriterier ved anvendelse af EU-definitionen af en arbejdstager, anvender domstolene i medlemsstaterne ofte lignende kriterier, når de foretager deres globale vurdering af et givent ansættelsesforhold i deres nationale kompetenceområde.

Med henblik på at hjælpe mennesker til at gøre brug af deres fulde potentiale, få flere mennesker integreret i arbejdsmarkedet og øge konkurrenceevnen, og samtidigt sikre rimelige arbejdsvilkår samt tilstrækkelig og stabil social beskyttelse, bør medlemsstaterne:

- vurdere tilstrækkeligheden af deres nationale ansættelsesregler med henblik på arbejdstageres og selvstændiges behov i den digitale verden samt den innovative udvikling inden for de kollaborative forretningsmodeller*
- tilbyde vejledning i anvendelsen af deres nationale ansættelsesregler med henblik på arbejdsforholdene i den kollaborative økonomi.*

2.5 Skat

Tilpasning til nye forretningsmodeller

Som alle økonomiske aktører er aktørerne inden for den kollaborative økonomi også omfattet af skatteregler. Disse omfatter regler vedrørende personlig indkomst, selskabsskat og merværdiafgift. Der er imidlertid opstået problemer i forbindelse med overholdelse af skattelovgivningen og skatteopkrævning: problemer med at identificere skatteydere og skattepligtig indkomst, manglende information om udbydere af tjenesteydelser, forstærket aggressiv skattetækning hos virksomhederne i den digitale sektor, forskellig skattepraksis inden for EU og utilstrækkelig informationsudveksling.

I denne forbindelse bør medlemsstaterne tilstræbe forholdsmæssige forpligtelser og ensartede regler. Virksomheder, der tilbyder sammenlignelige tjenesteydelser, bør være underlagt funktionelt ensartede skatteforpligtelser. Ved at øge opmærksomheden omkring skatteforpligtelserne, henlede skatteadministratorernes opmærksomhed på kollaborative forretningsmodeller, udgive vejledende materiale og øge gennemsigtigheden ved hjælp af online-information kan man øge den kollaborative økonomis potentiale. Information om de nationale skatteforpligtelser, inklusive dem, der er forbundet med den ansættelsesmæssige status, bør kommunikeres tydeligt til interessenterne.

Med henblik på bedre forståelse og gennemsigtighed har nogle medlemsstater udstedt vejledninger vedrørende anvendelsen af de nationale skatteordninger i forbindelse med kollaborative forretningsmodeller, og nogle få har overvejet at ændre lovgivningen.⁵³ Hvad angår virksomhedsskat arbejder Kommissionen på et generelt tiltag mod skatteundgåelse.

Samtidigt har den kollaborative økonomi skabt nye muligheder med henblik på at hjælpe skattemyndighederne og skatteyderne med deres skatteforpligtelser. Dette skyldes især den øgede sporbarhed, takket være online-plattformenes formidlerfunktion. I nogle medlemsstater er det allerede normal praksis at have indgået aftaler med platformene vedrørende opkrævning af skat. Inden for udlejningssektoren sørger platformene for eksempel for betaling af turistsskat på vegne af tjenesteudbydere. Der findes også tilfælde, hvor skattemyndighederne anvender den sporbarhed, som platformene tilbyder, til at opkræve skat fra de individuelle udbydere.

⁵³ En oversigt over tiltagene findes i det arbejdsdokument fra tjenestegrenene, der er vedlagt denne meddelelse.

Et eksempel på godt samarbejde mellem skattemyndighederne og de kollaborative virksomheder findes i Estland. I samarbejde med platforme, der tilbyder samkørsel, er formålet at gøre chaufførernes skatteselvvangivelse mere enkel. Transaktioner mellem chaufføren og kunden registreres af den kollaborative platform, som derefter kun sender de skattemæssigt relevante data til myndighederne, som så udfylder skatteyderens skatteschema på forhånd. Den grundlæggende ide er at hjælpe skatteyderne effektivt med at efterkomme deres skatteforpligtelse med en minimal indsats.

Mindske den administrative byrde

Økonomisk vækst fremmes bedst ved hjælp af tiltag, der mindsker den administrative byrde for privatpersoner og virksomheder uden at forskelsbehandle forskellige forretningsmodeller. I fortsættelse heraf kan en effektiv udveksling af skatter relevante informationer mellem platforme, myndigheder og tjenesteudbydere være med til at reducere omkostningerne. Etableringen af one-stop-shops og udviklingen af online-tilbagemeldingsmekanismer kan også skabe nye muligheder for partnerskaber og overvågning af efterrettelighed.

Forskellige fremgangsmåder hos de nationale skattemyndigheder i forbindelse med behandlingen af platforme kan imidlertid øge den administrative byrde for kollaborative aktiviteter. Disse kan omfatte forskellig vurdering af platformenes forretningsomfang med henblik på de tjenesteydelser, som de tilbyder; kriterierne, der anvendes til at forbinde deres aktiviteter med en skattejurisdiktion, ansættelsesforholdet mellem tjenesteudbydere og platforme samt generelle krav vedrørende overensstemmelse og revisionsprocedurer.

Udarbejdelse af generelt anerkendte standarder for løsning af disse problemer på en sammenhængende måde under hensyntagen til de beskrevne aspekter i de tidligere afsnit i denne meddelelse samt mere online-administration, kunne være en hjælp i denne forbindelse.

Merværdiafgift

Levering af varer og tjenesteydelser, der tilbydes af kollaborative platforme og via platformene af deres brugere, er i princippet momspligtige transaktioner. Der kan opstå problemer i forbindelse med konstateringen af, om deltagerne er skattepligtige personer, især hvad angår vurdering af de udførte, økonomiske aktiviteter, eller om der foreligger en direkte forbindelse mellem aktiviteterne og det pågældende vederlag (for eksempel i forbindelse med "puljelignende" forhold, hvor deltagerne bidrager med varer eller tjenesteydelser til en fælles pulje mod retten til at nyde godt af denne pulje).

Kommissionen forbereder flere tiltag til forbedring af skattemyndighedernes kapacitet inden for rammerne af moms-handlingsplanen.⁵⁴ Det omfatter en udvidelse af begrebet levering af varer, så one-stop-shops for elektroniske tjenesteydelser også bliver momspligtige, igangsætning af et pilotprojekt til forbedring af samarbejdet mellem skattemyndighederne samt udgivelse af en vejledning vedrørende samarbejdet mellem skattemyndighederne og e-handelsvirksomheder.

Medlemsstaterne opfordres til at lette og forbedre skatteopkrævningen ved at gøre brug af de muligheder, der tilbydes via de kollaborative platforme, idet disse allerede registrerer økonomiske aktiviteter.

Kollaborative platforme bør indtage en proaktiv stilling i samarbejdet med de nationale skattemyndigheder for at fastlægge parametre vedrørende udveksling af informationer om skatteforpligtelser, samtidig med at lovgivningen om beskyttelse af personlige data

⁵⁴ KOM(2016) 148 endelig

overholdes og med forbehold af ordningen for formidleransvar i e-handelsdirektivet.

Medlemsstaterne opfordres til at vurdere deres skatteregler med henblik på at skabe ensartede regler for virksomheder, der tilbyder den samme tjenesteydelse. Medlemsstaterne bør også fortsætte deres bestræbelser på at forenkle reglerne, øge gennemsigtigheden og udstede online-vejledninger vedrørende anvendelsen af skattereglerne på kollaborative forretningsmodeller.

3. Overvågning

Den kollaborative økonomi spænder over flere sektorer i et miljø under hastig forandring. På grund af denne dynamiske og markante udvikling vil Kommissionen etablere en overvågningsramme, der omfatter såvel de nye lovgivningsmæssige rammer samt de økonomiske og forretningsmæssige udviklinger. Overvågningen vil have til formål at følge tendensen for priserne og tjenesteydelsernes kvalitet, og identificere eventuelt opståede forhindringer og problemer, især hvis disse opstår på grund af forskellige nationale bestemmelser eller manglende bestemmelser.

Overvågningsværktøjerne vil omfatte:

1. Periodiske undersøgelser af forbrugere og virksomheder, der deltager i den kollaborative økonomi.⁵⁵
2. Løbende kortlægning af den lovgivningsmæssige udvikling i medlemsstaterne.
3. Dialog med interessenterne inden for rammerne af forummet for det indre marked, med to årlige samlinger til vurdering af sektorernes udvikling på stedet og fastlæggelse af god praksis.
4. Resultaterne af overvågningen af den kollaborative økonomi vil blive opsummeret på resultattavlen for det indre marked.

Overvågningsaktiviteten⁵⁶ vil også indgå i Kommissionens løbende arbejde⁵⁷ vedrørende det indre marked med henblik på at fremme innovation og iværksætterånd. I forbindelse med overvågningsaktiviteten og de pågældende værktøjer er der ikke taget hensyn til Kommissionens håndhævelse af eksisterende EU-lovgivning, som fortsat vil følge de anførte principper i denne meddelelse.

4. Konklusion

I betragtning af de markante fordele, som de nye kollaborative forretningsmodeller kan medføre, bør Europa være klar til at gribe disse nye muligheder. EU bør være proaktiv og støtte de innovative, konkurrence- og vækstskabende muligheder, som en modernisering af økonomien tilbyder. Samtidigt er det vigtigt at sikre rimelige arbejdsvilkår samt tilstrækkelig og stabil forbrugersikkerhed og social beskyttelse. For at sikre dette skal borgere og virksomheder være opmærksomme på de regler og forpligtelser, der gælder for dem, som præciseret i denne meddelelse. Medlemsstaterne opfordres til at præcisere deres nationale regler på lignende vis. Kommissionen er parat til at arbejde sammen med medlemsstaterne og de relevante myndigheder for at hjælpe dem i denne proces.

⁵⁵ Derudover vil der blive indhentet information fra officielle statistikker og eksterne rapporter.

⁵⁶ De primære elementer suppleres af data og erfaringer fra eksterne rapporter, mulige dataanalyser og web-harvesting samt officielle statistikker i det omfang, disse informationer findes.

⁵⁷ Eksisterende og fremtidige REFIT-undersøgelser kan også give et fingerpeg om områder, hvor der er behov for yderligere indgreb.

Vejledningen i denne meddelelse har til formål at øge forbrugernes, virksomhedernes og de offentlige myndigheders deltagelse i og tillid til den kollaborative økonomi. Den vil også fremme en mere ensartet anvendelse af EU-lovgivningen inden for det indre marked i medlemsstaterne. Kommissionen vil løbende følge udviklingen i den europæiske kollaborative økonomi, indsamle statistiske data og erfaringer og desuden samarbejde med medlemsstaterne og interessenterne om udveksling af bedste praksis. Kommissionen ser frem til en dialog med Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne med henblik på at sikre det bedst mulige miljø for borgere og virksomheder i den kollaborative økonomi.