



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 27 april 2018
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0112 (COD)**

**8413/18
ADD 3**

**MI 295
COMPET 250
DIGIT 77
IND 108
TELECOM 102
PI 42
AUDIO 27
JUSTCIV 97
CODEC 649
IA 111**

BEGELEIDENDE NOTA

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 26 april 2018

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.: SWD(2018) 139 final

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij Voorstel
voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter
bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers
van onlinetussenhandelsdiensten

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2018) 139 final.

Bijlage: SWD(2018) 139 final



Brussel, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van
onlinetussenhandelsdiensten**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening ter bevordering van billijkheid in onlinetussenhandel.

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Handelaren die in de EU online actief zijn, worden geconfronteerd met een aantal potentieel schadelijke handelspraktijken wanneer hun handel via onlineplatforms verloopt. Uit de gegevens blijkt dat ondernemingen zeer negatieve gevolgen kunnen ondervinden van deze praktijken (zoals het ongemotiveerd delisten of het plotseling wijzigen van de algemene voorwaarden).

Indien dergelijke problemen zich voordoen, beschikken de ondernemingen in de EU niet over doeltreffende verhaalmechanismen om de problemen op te lossen. Dit betekent dat Europese ondernemingen het potentieel van de onlineplatforms onvoldoende benutten, wat in het nadeel van de platforms is en uiteindelijk ook van de consumenten, vooral als het om grensoverschrijdende handel gaat. Er is bovendien een rechtstreeks verband tussen de omzet van ondernemingen en hun zichtbaarheid op onlineplatforms en in algemene zoekmachineresultaten. Ranking heeft een directe impact op de zichtbaarheid en het inkomende internetverkeer van websites. Ondoorzichtige rankingpraktijken kunnen zeer negatieve gevolgen hebben voor ondernemingen.

Tegelijkertijd worden de onlineplatforms die actief zijn op de eengemaakte markt, met moeilijkheden geconfronteerd door de toenemende fragmentering van de eengemaakte markt. Dit beperkt de verkoop, en met name de grensoverschrijdende verkoop, van EU-ondernemingen via platforms.

Deze problemen zijn te wijten aan het toenemende belang van onlineplatforms in transacties tussen consumenten en bedrijven. Ondernemingen zijn steeds meer afhankelijk van onlineplatforms en als gevolg van sterke, datagestuurde netwerkeffecten en een aanzienlijke angstfactor nemen handelaren en platforms ongelijke onderhandelingsposities in.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

De specifieke beleidsdoelstellingen zijn driedelig. Ten eerste wordt met het voorstel nagestreefd dat zakelijke gebruikers van onlineplatforms eerlijk, transparant en voorspelbaar worden behandeld. Ten tweede is het voorstel bedoeld om zakelijke gebruikers meer mogelijkheden te geven om op een doeltreffende manier verhaal te halen wanneer zij problemen ondervinden. Ten derde is het initiatief gericht op het creëren van een voorspelbaar en vernieuwingsvriendelijk regelgevingsklimaat voor onlineplatforms binnen de EU.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Onlineplatforms zoals Booking.com, Facebook, eBay of Amazon (en vele andere) verbinden in de EU miljoenen consumenten en handelaren over de grenzen heen met elkaar, ongeacht waar ze zijn gevestigd. De problemen die aan de basis van deze effectbeoordeling liggen, hebben een diep transnationaal karakter. Zelfs in gevallen waarin onlineplatforms eerst op één nationale markt actief zijn, breiden hun activiteiten snel en gemakkelijk uit naar andere markten, waardoor veel onlineplatforms over de grenzen heen werken.

Met nationale maatregelen alleen kan het intrinsiek transnationale aspect van het probleem niet worden aangepakt. De EU biedt hier een meerwaarde omdat de relatie tussen handelaren en platforms eenvormig moet worden geregeld met het oog op de goede werking van de digitale eengemaakte markt.

Het doel van dit initiatief is om op korte termijn te voorkomen dat ondernemingen directe schade lijden, en om op middellange tot lange termijn het potentieel van de eengemaakte markt voor onlineplatforms te handhaven door het vertrouwen van de zakelijke gebruikers te vergroten en goed onderbouwde beleidsreacties op het geschikte niveau mogelijk te maken. Het initiatief beschermt dus de belangen van alle deelnemers in het ecosysteem van de onlineplatforms.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling zijn een aantal beleidsopties onderzocht, gaande van zuiver niet-wetgevende initiatieven van zelfregulering tot volledig bindende en dwingende regels ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

De zuiver niet-wetgevende beleidsopties waren erop gericht de industrie ertoe aan te zetten vrijwillig maatregelen te nemen om de meest problematische handelspraktijken aan te pakken en zich ertoe te verbinden via zelfregulering de toegang tot verhaalmechanismen voor zakelijke gebruikers te verbeteren. Ook voor een strategie voor onafhankelijk toezicht zou worden gerekend op verbintenissen van de industrie om verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de ontwikkeling van de problemen. Deze optie werd verworpen omdat deze waarschijnlijk niet volledig aan de beleidsdoelstellingen zou beantwoorden.

Als wetgevende beleidsopties zijn zowel medereguleringsoplossingen (een combinatie van wetgevende en niet-wetgevende elementen) als volledig bindende en dwingende regels zonder vrijwillige onderdelen overwogen. Bij een volledig bindende oplossing zouden diepgaande, verplichte regels worden vastgesteld om de handelspraktijken in kwestie te verbieden, in combinatie met een verplicht EU-breed geschillenbeslechtsmechanisme, en zouden de platforms verplicht verantwoording moeten afleggen aan een volwaardig regelgevend agentschap (zoals enkele lidstaten hebben voorgesteld). Deze oplossing is afgewezen wegens onevenredig.

De voorkeursoptie is een oplossing waarbij de vastgestelde problemen bij onlineplatforms en algemene onlinezoekmachines worden aangepakt door middel van mederegulering. Met betrekking tot onlineplatforms combineert het regelgevende gedeelte een reeks juridisch bindende transparantieplichtingen voor platforms, met een verplichting om interne verhaalmechanismen op te zetten en met bepalingen die het mogelijk maken dat verenigingen die ondernemingen vertegenwoordigen, collectief verhaal halen. Dit zou worden gecombineerd met een niet-bindende oproep aan de industrie om een onafhankelijk bemiddelingsorgaan voor klachten op te zetten. Tot slot zal ook een EU-waarnemingscentrum worden opgezet dat zal steunen op een deskundigengroep van de EU en opkomende trends zal volgen en de ontwikkeling van problemen zal monitoren. Met betrekking tot algemene zoekmachines is de voorkeursoptie erop gericht de afhankelijkheid als gevolg van potentieel schadelijke rankingpraktijken aan te pakken. De geplande maatregelen zijn beperkt tot de toepassing van de transparantieplichting (beperkt tot de kwestie van ranking), en tot het beroepsrecht voor representatieve organisaties om op te treden namens hun zakelijke leden.

Wie steunt welke optie?

Zakelijke gebruikers van onlineplatforms zijn over het algemeen voorstander van verregaandere, bindende regels voor de platformeconomie, zodat zij meer vat kunnen krijgen op hun relaties waarin onlineplatforms een tussenrol spelen. Hieronder zouden regels vallen betreffende het delisten van ondernemingen, transparantie inzake discriminerende praktijken en de ranking van apps, alsook regels inzake de toegang tot gegevens op onlinemarktplaatsen.

Over het algemeen steunen de onlineplatforms zelfregulerende maatregelen en zijn zij gekant tegen bindende voorschriften, omdat deze te belastend zouden zijn voor hun zakenmodel en onevenredig ten opzichte van de problemen die zich voordoen. Deskundigen van de overheidsdiensten van de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de digitale eengemaakte markt en e-handel, hebben zich in beginsel uitgesproken voor een probleemgestuurde medereguleringsbenadering.

Wat betreft de transparantie rond ranking en gegevensgebruik, zouden de platforms instemmen met een grote mate van openbaarmaking, maar waarschuwen ze voor misbruik en manipulatie van algoritmen indien er te veel transparantie is. Algemene zoekmachines bieden reeds uitgebreide begeleiding bij het optimaliseren van de ranking, maar waarschuwen dat het openbaar maken van algoritmen ondoeltreffend zou zijn, niet in het minst gezien de vele en frequente aanpassingen van de zoekalgoritmen, alsook de risico's van manipulatie van de zoekresultaten.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Van de voorkeursoptie wordt bovenal verwacht dat EU-handelaren er rechtstreeks economisch voordeel bij zullen halen in de vorm van extra verkoop in de online-platformeconomie, wat ook voordelen zou opleveren voor de onlineplatforms. Verwacht wordt dat met dit voorstel de neerwaartse trend in de online-platformeconomie, die een gevolg is van het gebrek aan vertrouwen van de zakelijke gebruikers, kan worden omgebogen. Deze trendombuiging zal naar verwachting goed zijn voor 0,81 tot 4,05 miljard EUR.

Er is bovendien een rechtstreeks verband tussen de omzet van ondernemingen en hun zichtbaarheid in algemene onlinezoekmachines. Een verplichting om transparantie te scheppen met betrekking tot de ranking in algemene zoekacties, zou zakelijke gebruikers dus meer voorspelbaarheid bieden.

Tegelijkertijd zou een dergelijke verplichting bedrijven helpen beter doordachte strategieën voor zoekmachine-optimalisering te ontwikkelen en dit betere inzicht te gebruiken om nieuwe markten aan te boren en innovatiekansen op het internet te benutten, waardoor ook hun concurrentievermogen zou vergroten. Dit zou met name gunstig zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen en ondernemingen die niet of nauwelijks aanwezig zijn op het internet. Beter inzicht in het rankingbeleid kan zakelijke gebruikers ook helpen om innovatiekansen op het internet te grijpen.

De voorkeursoptie zal, door de grotere transparantie, naar verwachting ook bevorderlijk zijn voor de concurrentie tussen zoekmachines en prijsvergelijkingsites, omdat openbaar rankingbeleid start-ups, nieuwkomers en bestaande spelers meer ruimte voor differentiatie kan bieden. Een beter inzicht in het rankingbeleid zou potentieel ook tot meer concurrentie kunnen leiden op het gebied van de kwaliteit van producten en diensten tussen ondernemingen die voor hun marketingstrategieën afhankelijk zijn van zoekmachines – voor zover het websiteontwerp van dergelijke zakelijke gebruikers momenteel suboptimaal is voor het bereiken van zichtbaarheid. Het is niet uitgesloten dat de voorkeursoptie in gelijke mate bijdraagt aan meer onpartijdige resultaten voor consumenten, in die zin dat relevantere resultaten gemakkelijker zouden kunnen worden geïdentificeerd. Als het EU-recht in een transparantieplichting voorziet, zouden de ondernemingen dit gemakkelijker kunnen gebruiken in een gerechtelijke procedure. Tot slot zou een dergelijke verplichting ook een nuttige aanvulling zijn op de handhavinginstrumenten in het kader van het mededingingsrecht, omdat dit meer inzicht zou geven in mogelijke discriminerende gedragingen. De kleine kostprijs zou worden gecompenseerd door het verhoogde vertrouwen in zoekmachines dat als gevolg van dit initiatief kan worden verwacht.

Rechtstreekse sociale voordelen zijn met name denkbaar voor zelfstandige ondernemers of micro-ondernemingen die zakendoen via digitale platforms, als gevolg van grotere voorspelbaarheid en meer transparantie op het internet. Het gaat daarbij ook om professionele gebruikers van platforms in de deeleconomie (hoewel de grenzen tussen professioneel en persoonlijk gebruik in de EU op nationaal niveau worden vastgesteld), maar de precieze aard en reikwijdte van deze voordelen kunnen niet worden gekwantificeerd.

De voorkeursoptie zal naar verwachting de arbeidskansen verbeteren of de bestaande arbeidskansen handhaven.

Deze maatregel levert naar verwachting geen rechtstreekse ecologische voordelen op.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

De voornaamste kosten van de voorkeursoptie hebben betrekking op de verplichting voor onlineplatforms om een intern verhaalmechanisme op te zetten voor zakelijke gebruikers, en op de eenmalige kosten voor de naleving van de transparantievereisten, wat er in de praktijk op neerkomt dat de platforms hun algemene voorwaarden moeten aanpassen. Deze kosten variëren aanzienlijk naargelang de omvang, de complexiteit en het aantal verrichtingen als tussenhandelaar, maar kan volgens gegevens van de branche oplopen tot 1 VTE voor kleinere platforms en ongeveer 0,03 % van de omzet voor grote platforms. Er worden geen extra kosten verwacht voor handelaren die actief zijn op platforms. De nalevingskosten voor de algemene onlinezoekmachines zullen naar verwachting vrij beperkt zijn voor zowel grotere zoekmachines (die over SEO-richtsnoeren beschikken die ook nuttig kunnen zijn voor zakelijke gebruikers, of in sommige gevallen als

inspiratiebron kunnen dienen om daadwerkelijke transparantie te bieden) als voor kleinere zoekmachines (aangezien zij evenzeer op bestaande beste praktijken zouden kunnen voortbouwen).

De voorkeursoptie heeft geen rechtstreekse negatieve sociale of ecologische gevolgen.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

De belangrijkste begunstigden van de voorkeursoptie zijn ondernemingen van elke omvang die voor hun handelsactiviteiten gebruikmaken van onlineplatforms. De bijzondere relatieve voordelen zullen het grootst zijn voor zwakkere spelers, zoals micro-ondernemingen, met een bijzonder zwakke onderhandelingspositie in de onlineplatformeconomie.

Wat de platformbedrijven betreft, zou de voorkeursoptie kleine ondernemingen (<50 werknemers) vrijstellen van de verplichting om een intern verhaalmechanisme op te zetten, om lasten in de scale-upfase van platformbedrijven in de EU te voorkomen. Wat betreft de mogelijkheid om een extra drempel vast te stellen waaronder ondernemingen worden vrijgesteld van de hele regeling, kan uit een analyse van de voor- en nadelen niet worden opgemaakt dat er een horizontale vrijstelling moet worden verleend voor het interne mechanisme.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Nee.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Het meest opmerkelijk zijn de potentieel significante indirecte voordelen voor de consument, omdat de keuze ruimer wordt en het vertrouwen toeneemt, meer kleine handelaars de platformeconomie zullen betreden en er meer transparantie zal zijn, bijvoorbeeld door de openbaarmaking van de algemene criteria achter de rankingmechanismen. Andere indirecte voordelen kunnen worden verwacht op het gebied van innovatie, dankzij een hogere omzet en betere voorspelbaarheid, maar ook dankzij transparantie over de modaliteiten van het beleid inzake gegevenstoegang. Verdere potentieel significante gevolgen met betrekking tot de grondrechten en gevolgen voor niet-EU-platforms zijn beoordeeld en niet significant bevonden.

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Het voorgestelde beleid wordt na drie jaar opnieuw bekeken en gaat vergezeld van een specifiek EU-waarnemingscentrum dat analyses zal maken van opkomende trends in de digitale economie, waarmee rekening kan worden gehouden wanneer het beleid wordt herzien. Een belangrijk onderdeel van het beleid is dan ook dat er wordt gezorgd voor een flexibele, responsieve en toekomstbestendige aanpak op maat van het dynamische karakter van dit gebied.