



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 27 april 2018
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
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**

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

inkom den: 26 april 2018

till: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska
unionens råd

Komm. dok. nr: SWD(2018) 139 final

Ärende: ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Följedokument
till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av
rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade
förmedlingstjänster

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2018) 139 final.

Bilaga: SWD(2018) 139 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

**om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av
onlinebaserade förmedlingstjänster**

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett förslag till förordning om främjande av rättvisa villkor i onlinebaserade förmedlingstjänster för handel.

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

EU-näringsidkare som bedriver näringsverksamhet online möts av en rad potentiellt skadliga affärsmetoder när de i sin affärsverksamhet utnyttjar förmedlingstjänster som tillhandahålls av onlineplattformar. Det finns belegg för att dessa affärsmetoder – exempelvis borttagande av varor eller tjänster utan att skäl anges, eller plötsliga ändringar av allmänna villkor – kan ha en betydande negativ inverkan på företag.

När sådana problem uppstår har företagen inte tillgång till effektiva prövningsmekanismer i EU för att lösa problemen. Det betyder att europeiska företag underutnyttjar potentialen i den onlinebaserade plattformsekonomin, till skada för plattformar och i sista hand konsumenterna, särskilt när det gäller gränsöverskridande handel. Vidare påverkas företagens omsättning direkt av den synlighet de får på onlineplattformar och i allmänna sökmotorer. Rangordningsmetoder har en direkt inverkan på webbplatsers synlighet och på hur mycket internettrafik som dirigeras till webbplatserna. Oklara rangordningsmetoder kan ha en betydande negativ inverkan på företag.

Samtidigt är det svårt för onlineplattformar att vara verksamma på hela den inre marknaden på grund av den tilltagande fragmenteringen. Detta begränsar försäljningen, i synnerhet den gränsöverskridande försäljningen, för EU-företag via plattformar.

Källan till dessa problem är onlineplattformarnas ökande betydelse för förmedling av transaktioner mellan konsumenterna och företagen. Företag blir allt mer beroende av onlineplattformar, samtidigt som starka, datadrivna nätverkseffekter, i kombination med en betydande skrämselfaktor, resulterar i en obalans i förhandlingsstyrka mellan näringsidkare och plattformar.

Vad förväntas initiativet leda till?

Det finns tre särskilda politiska mål: För det första syftar förslaget till att säkerställa en rättvis, transparent och förutsebar behandling av företagsanvändare från onlineplattformarnas sida. För det andra syftar förslaget till att ge företagsanvändare effektivare möjligheter till prövning när de stöter på problem. För det tredje syftar initiativet till att skapa ett förutsebart och innovationsvänligt regelverk för onlineplattformar inom EU.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Onlineplattformar som Booking.com, Facebook, eBay eller Amazon (och många andra) förbinder miljoner konsumenterna och näringsidkarna över gränserna i EU, oberoende av deras etableringsort i rättsligt hänseende. De problem som undersöks i konsekvensbedömningen har en djupt transnationell aspekt. Även i fall där onlineplattformar börjar sin verksamhet på en nationell marknad expanderar dessa plattformar snabbt och lätt utöver sin ursprungliga marknad, och många onlineplattformar verkar förvisso över gränserna.

Enbart åtgärder från medlemsstaternas sida kan inte fånga problemets inneboende transnationella särdrag. Mervärdet på EU-nivå härrör från det faktum att det behövs enhetliga regler som tar hänsyn till relationen mellan näringsidkare och plattformar för att den digitala inre marknaden ska fungera smidigt.

Detta initiativ syftar till att förebygga direkt skada för företag på kort sikt, och till att skydda inre marknadspotentialen hos onlineplattformar på medellång till lång sikt, genom att öka företagsanvändarens förtroende och möjliggöra väl underbyggda politiska lösningar på lämplig nivå. Därför värnar det alla deltagares intressen i ekosystemet av onlineplattformar.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

I konsekvensbedömningen har en rad alternativ övervägts, från rena självregleringsstrategier utan lagstiftande inslag till fullt bindande obligatoriska regler som syftar till att uppnå policymålen.

De rent icke-lagstiftande alternativ som övervägdes var inriktade på uppmaningar till branschen att utarbeta frivilliga åtgärder för att ta itu med de mest problematiska affärsmetoderna, och att få till stånd ett branschåtagande för att förbättra tillgången till provningsmöjligheter för företagsanvändare via självreglering. Vidare skulle en oberoende övervakningsstrategi bygga på branschåtaganden om rapportering om effektiviteten i åtgärderna och om problemutvecklingen. Detta alternativ förkastades eftersom det ansågs ha liten utsikt att fullt ut uppfylla policymålen.

De lagstiftningsalternativ som övervägdes var bland annat samregleringslösningar (en kombination av lagstiftande och icke-lagstiftande inslag) och fullt bindande, obligatoriska regler utan frivilliga komponenter. En fullt bindande lösning skulle innebära att det fastställs heltäckande obligatoriska regler som förbjuder affärsmetoderna i fråga, kombinerat med en obligatorisk, EU-omfattande tvistlösningsmekanism, och obligatorisk rapportering från plattformar till ett fullfjädrat tillsynsorgan (vilket har föreslagits av en rad medlemsstater). Detta har förkastats såsom en oproportionerlig lösning.

Det rekommenderade alternativet är en samregleringslösning som åtgärdar problem som identifierats på onlineplattformar och i allmänna onlinesökningar. När det gäller onlineplattformar kombinerar regleringsdelen en uppsättning rättsligt bindande transparenskyldigheter för plattformar, en skyldighet att inrätta interna provningsmekanismer, samt bestämmelser för att möjliggöra kollektiv provning för sammanslutningar som företräder företag. Detta skulle kombineras med en icke-bindande uppmaning till branschen att inrätta ett oberoende medlingsorgan för klagomål. Slutligen kommer ett EU-observatorium för uppkommande problem, organiserat kring en EU-expertgrupp, att inrättas för att övervaka uppkommande trender och utvecklingen av problem. När det gäller allmänna sökmotorer är det rekommenderade alternativet inriktat på att åtgärda det beroende som potentiellt skadliga rangordningsmetoder leder till. De planerade åtgärderna är begränsade till viss transparenskyldighet (begränsad till enbart rangordningsproblemet), och till rättslig ställning för representativa organisationer som agerar på sina företagsmedlemmars vägnar.

Vem stöder vilka alternativ?

Företagsanvändare av onlineplattformar stöder i allmänhet mer långtgående, bindande regler för plattformsekonomin i syfte att öka sitt inflytande över de relationer som förmedlas av onlineplattformar. Dessa inbegriper regler om borttagande av företag, transparens avseende diskriminerande förfaranden eller rangordning av appar samt regler om tillgång till data på marknadsplatser för e-handel.

Onlineplattformar stöder i allmänhet självregleringsåtgärder och motsätter sig bindande regler som de anser är dels alltför betungande för sina affärsmodeller, dels oproportionerliga i förhållande till de aktuella problemen. Experter från medlemsstaternas förvaltningar med ansvar för den digitala inre marknaden och e-handel har uttryckt stöd för en samregleringsinriktad, problemdriven strategi, i princip.

När det gäller transparens avseende rangordning och dataanvändning samtycker plattformar i allmänhet till långtgående skyldigheter att lämna upplysningar, men varnar för utnyttjande och manipulering av algoritmer vid för mycket transparens. Allmänna sökmotorer ger redan nu omfattande vägledning om hur man kan optimera rangordningen, men varnar för att det är verkningslöst att avslöja algoritmer, inte minst mot bakgrund av att sökalgoritmer ofta ändras, samt om riskerna med manipulering av sökresultat.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade alternativet väntas framförallt generera direkta ekonomiska vinster för näringsidkare i EU genom ytterligare försäljning i den digitala plattformsekonomin, något som också skulle gagna onlineplattformar. Förslaget beräknas kunna vända den dämpande effekt på den onlinebaserade plattformsekonomin som beror på ett bristande förtroende från företagsanvändarnas sida. Den omvända dämpande effekten väntas motsvara mellan 0,81 och 4,05 miljarder euro.

Vidare påverkas företagets omsättning direkt av den synlighet de får i allmänna sökmotorer. En transparenskyldighet avseende rangordning vid allmän sökning skulle således ge företagsanvändare mer förutsebarhet.

Samtidigt skulle en sådan skyldighet hjälpa företagen att utveckla mer välinformerade strategier för sökoptimering, och större insikter i sådana strategier skulle kunna leda till att företag får tillträde till nya marknader och kan utnyttja innovationsmöjligheter som erbjuds online, och således också till att de ökar sin konkurrenskraft. Detta skulle vara särskilt fördelaktigt för små och medelstora företag med ingen eller begynnande onlinenärvaro. Bättre insikter i rangordningsprinciper skulle också kunna hjälpa företagsanvändare att tillvarata innovationsmöjligheter som erbjuds online.

Det rekommenderade alternativet väntas också främja konkurrensen mellan sökmotorer och jämförelsewebbplatser genom ökad transparens, eftersom offentliga rangordningsprinciper kan ge ett större utrymme för differentiering mellan uppstarts företag, nya marknadsaktörer och existerande aktörer. Konkurrensen i fråga om kvalitet hos produkter och tjänster bland företagsanvändare som är beroende av sökmotorer för sina marknadsföringsstrategier skulle också kunna öka till följd av större insikter i rangordningsprinciper – i den mån sådana företagsanvändares webbplatsdesign för närvarande är suboptimal när det gäller att uppnå synlighet. Det är inte uteslutet att det rekommenderade alternativet också bidrar till ett mer opartiskt resultat för konsumenter eftersom resultat med högre relevans blir lättare att identifiera. En transparenskyldighet fastställd i EU-lagstiftning skulle göra det lättare för företagen att använda en sådan bestämmelse i domstolsförfaranden. Slutligen skulle detta alternativ också vara ett användbart komplement till tillsynsverktygen inom konkurrenslagstiftningen eftersom det skulle möjliggöra större insikter i eventuella diskriminerande beteenden. Det ökade förtroendet för sökmotorer, som skulle vara ett resultat av initiativet, väntas uppväga de begränsade kostnaderna.

Direkta sociala fördelar är tänkbara i synnerhet för entreprenörer som är egenföretagare eller för mikroföretag som gör affärer via digitala plattformar, till följd av ökad förutsebarhet och transparens online. Detta inbegriper yrkesmässiga användare av plattformar som bygger på delningsekonomi (även om gränserna mellan yrkesmässig och personlig användning fastställs på nationell nivå i EU), men dessa fördelars exakta natur och tillämpningsområde kan inte kvantifieras.

Det rekommenderade alternativet väntas antingen öka sysselsättningsmöjligheterna eller bibehålla den befintliga sysselsättningen.

Inga direkta miljöfördelar väntas till följd av åtgärden.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Huvudkostnaderna för det rekommenderade alternativet härrör från kravet på att onlineplattformar ska inrätta en intern prövningsmekanism för företagsanvändare, samt från engångskostnader för att genomföra transparenskraven vilket i praktiken innebär en anpassning av plattformarnas allmänna villkor. Dessa kostnader varierar avsevärt beroende på storlek, komplexitet och antal förmedlade transaktioner, men de kan i personal räknat uppgå till en heltidsekvivalent för mindre plattformar, och de kan uppgå till cirka 0,03 % av omsättningen för stora plattformar. Detta enligt branschuppgifter. Inga ytterligare kostnader väntas för EU-näringsidkare som handlar på plattformar. Efterlevnadskostnaderna för allmänna sökmotorer väntas bli tämligen begränsade både för större sökmotorer (som har tillhandahållit riktlinjer för optimering av sökmotorer som med fördel skulle kunna användas som modell för företagsanvändare, eller i vissa fall tjäna som inspiration för hur meningsfull transparens kan tillhandahållas) och för mindre sökmotorer (eftersom även de skulle kunna dra nytta av existerande bästa praxis).

Det rekommenderade alternativet har inga direkta negativa konsekvenser på det sociala området eller på miljöområdet.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Företag av alla storlekar som använder onlineplattformar för sin handel är de företag som främst kommer att kunna dra nytta av det rekommenderade alternativet. De särskilda relativa fördelarna kommer att vara starkast för svagare parter såsom mikroföretag, vars förhandlingsstyrka i den onlinebaserade plattformsekonomin är särskilt begränsad.

Beträffande plattformsföretag skulle det rekommenderade alternativet undanta småföretag (< 50 anställda) från skyldigheten att inrätta en intern prövningsmekanism, för att förebygga bördor under uppskalningsfasen för EU:s plattformsföretag. När det gäller möjligheten att fastställa ytterligare ett tröskelvärde för att undanta företag från hela förordningen har analysen av fördelar och nackdelar inte gett stöd för någon slutsats beträffande behovet att lägga till ett horisontellt undantag till det undantag som är specifikt för den interna mekanismen.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Nej.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Mest märkbara är de potentiellt betydande indirekta fördelarna för konsumenterna, som ett resultat av dels större urval och ökat förtroende, eftersom fler mindre näringsidkare träder in i plattformsekonomin, dels ökad transparens, exempelvis i fråga om offentliggörande av de allmänna kriterier som styr rangordningsmekanismer. Ytterligare indirekta fördelar kan väntas inom området innovation, som ett resultat av ökad omsättning och bättre förutsebarhet, men även till följd av transparens i fråga om villkor som styr principerna för tillgång till data. Andra potentiellt betydande konsekvenser, på områden såsom grundläggande rättigheter och inverkan på andra plattformar än EU-plattformar, har analyserats och befunnits vara av mindre betydelse.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

De föreslagna åtgärderna ska ses över efter tre år i kraft, och de åtföljs av ett för ändamålet särskilt inrättat EU-observatorium som kommer att samla information om och analysera uppdykande trender i den digitala ekonomin och bidra till översynen. Detta är en viktig komponent i åtgärderna, för att säkerställa en adaptiv, reaktionssnabb och framtidssäkrad strategi, skräddarsydd särskilt för områdets dynamiska karaktär.