

Bruxelles, den 15. maj 2018
(OR. en)

8601/18

**Interinstitutionel sag:
2018/0112 (COD)**

**MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743**

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Forordning om forholdet mellem platforme og virksomheder

Vedlagt følger til delegationerne et oplæg fra formandskabet om forordningen om platforme og virksomheder med henblik på at forberede den orienterende debat på samlingen i Rådet (konkurrenceevne) den 28. maj 2018.

1. Et gennemsigtigt og forudsigeligt erhvervmiljø for at sikre tillid

Når det drejer sig om grænseoverskridende adgang til forbrugermarkeder, tilbyder onlineplatforme effektivitet uden sidestykke, og de er blevet den foretrukne grænseflade for succesrige virksomheder: mere end en million EU-virksomheder handler via onlineplatforme for at nå ud til deres kunder, halvdelen af alle rejsebestillinger i Europa foretages online, seks ud af ti europæiske SMV'er anvender sociale medier til at promovere deres produkter og tjenesteydelser, og 66 % af dem siger, at deres placering i søgeresultaterne har en væsentlig indvirkning på deres salg.

Digital handel vokser fortsat hurtigt og formidles i stigende grad af onlineplatforme, som mere og mere fungerer som gateways til markeder og derfor omstrukturerer den digitale økonomi. Onlinetilstedeværelse (på platforme) og synlighed (også på søgemaskiner) er afgørende for de europæiske virksomheders vellykkede deltagelse i EU's økonomi.

Onlineplatforme nyder godt af en positiv vækstcyklus på grund af stærke datadrevne netværkseffekter af hidtil uset omfang, hastighed og skala: Stigningen i antallet af brugere på den ene side af platformen (f.eks. sælgere, indholdsudviklere og tjenesteudbydere) gør det mere attraktivt for brugerne på den anden side (f.eks. forbrugere og seere) og omvendt. Platforme har adgang til meget forskellige data af høj kvalitet og i store mængder, herunder om brugernes profiler og præferencer. Dette giver dem mulighed for at forbedre deres varer og tjenesteydelser ved at matche efterspørgsel efter og udbud af produkter/tjenesteydelser (på onlineplatforme) og søgninger med resultater (på søgemaskiner) med hidtil uset effektivitet.

Ovennævnte karakteristika kan resultere i ulige forhandlingspositioner, da erhvervsbrugere i stigende grad er afhængige af platforme og generelle søgemaskiner for at nå ud til deres kunder. Onlineplatformenes forretningsstrategier fokuserer hovedsagelig på at tiltrække og holde på forbrugere, mens deres erhvervsbrugere typisk er nødt til at være til stede på mere end én platform inden for hvert markedssegment for at optimere deres omsætning. Desuden er vi – som følge af netværkseffekten – i mange sektorer af økonomien konfronteret med et meget koncentreret marked for platforme.

Den dybdegående undersøgelse, som Europa-Kommissionen har foretaget i løbet af de sidste to år (herunder forskellige studier, workshoper og mange klager fra virksomheder), har vist et betydeligt antal skadelige former for handelspraksis, der begrænser mange – ofte små – virksomheders mulighed for at udnytte fordelene ved onlineformidling fuldt ud. Dette forhindrer dem i at fokusere på deres kerneopgaver: at skabe vækst og arbejdspladser ved at tilbyde det bredest mulige udvalg af produkter og tjenesteydelser til europæiske (og globale) kunder. Den dokumentation – der er indsamlet både på EU-plan og nationalt plan – viser, at næsten hver anden erhvervsbruger allerede har været udsat for praksis såsom pludselige og vilkårlige ændringer i platformenes vilkår og betingelser, manglende klarhed om de faktorer, der afgør søgeresultater og rangordninger, fjernelse fra platforme uden tilstrækkelig begrundelse, manglende klarhed om platformens datapolitikker eller angiveligt diskriminerende adfærd fra de platforme, der er vertikalt integreret og konkurrerer med deres eksterne sælgere.

Ifølge en undersøgelse foretaget af Kommissionen er en tredjedel af sådanne problemer endnu ikke løst, og yderligere 29 % kan kun løses med vanskeligheder, hvilket viser manglen på effektive klagemuligheder på dette område. Det bør bemærkes, at som følge af frygt for eventuel gengældelse fra platforme tages mange problematiske spørgsmål overhovedet ikke op. Med en anslået samlet brugergruppe på én million EU-virksomheder¹ påvirkes hundredtusinder af virksomheder derfor negativt på den ene eller den anden måde.

Hverken konkurrence- eller forbrugerretten behandler disse spørgsmål effektivt. Kun få af de største platforme kan potentielt anses for at indtage en dominerende stilling i konkurrenceretlig henseende. Forbrugerretten er derimod begrænset til transaktioner mellem virksomheder og forbrugere og omhandler generelt ikke den konstaterede urimelige handelspraksis, der påvirker andre virksomheder. De gældende nationale love om urimelig handelspraksis omhandler heller ikke specifikt de problemer, der er skitseret ovenfor.

¹ Copenhagen Economics, "Online Intermediaries Impact on the EU economy", EDiMA, oktober 2015.

Markedsdynamikken vil sandsynligvis ikke selv ændre sig betydeligt, eftersom antallet af virksomheder, der ønsker at anvende onlineplatforme for at nå ud til forbrugerne, forventes at vokse langt hurtigere end antallet af onlineplatforme. Som følge heraf vil de ulige forhandlingspositioner, der skyldes afhængighed, kun blive mere udtalte end i dag, og eventuelle selvregulerende initiativer vil sandsynligvis ikke kunne løse de konstaterede problemer effektivt.

EU's virksomheder har behov for et gennemsigtigt og forudsigeligt erhvervsmiljø for fuldt ud at kunne udnytte de digitale innovations- og vækstmuligheder, som onlineplatformøkonomien skaber. Det er derfor afgørende at sikre gennemsigtighed og forudsigelighed i platformenes vigtigste handelspraksis. Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for brugere af onlineformidlingstjenester, vedtaget den 26.4.2018, tager sigte på at sikre et sundt platformøkosystem, der gavner alle – erhvervsbrugere, onlineformidlere og europæiske forbrugere – med et minimum af reguleringsmæssige byrder for platforme (og undtagelse af små platforme fra kravet om at indføre interne klagebehandlingsmekanismer). Samtidig kan både store og små platforme (og deres brugere) kun nyde godt af en forudsigelig, EU-dækkende lovramme.

2. En tottrinstilgang for at sikre proportionalitet

I forbindelse med reguleringen af en hurtigt voksende sektor med forretningsmodeller, der konstant udvikler sig, bliver spørgsmålet om at nå den rette balance og rækkefølge i reguleringstilgangen meget vigtigt både for opfyldelsen af de direkte politiske mål og for økonomiens vækstpotentiale. Med henblik herpå har Det Europæiske Råd allerede givet vejledning om den fremtidige lovramme ved at understrege "nødvendigheden af øget gennemsigtighed i platformes praksis og anvendelser"².

² Det Europæiske Råds konklusioner, oktober 2017.

En gennemsigtig forretningspraksis ("spilleregler") og forbedrede klagemekanismer bør bidrage til at reducere omfanget af de generelle gnidninger, der i dag konstateres i forholdet mellem platforme og virksomheder. Samtidig giver Kommissionens forslag platformene frihed til at fastsætte de kontraktlige regler, der gælder for deres markedspladser – i erkendelse af, at dette giver dem mulighed for effektivt at tilrettelægge deres store økosystemer af erhvervsbrugere og forbrugere. Forslaget sikrer således innovationspotentialet i onlineplatformøkonomien til gavn for alle aktører, herunder de mere end 7 000 onlineplatforme, der er etableret i EU.

Samtidig opfattes en række spørgsmål som værende af særlig kommerciel betydning for erhvervsbrugere, og ensidig skadelig handelspraksis kan ikke udelukkes i denne forbindelse. Dette vedrører f.eks. spørgsmål om konkurrence med platformen på dens egen markedsplads, om rangorden eller om adgang til data. En detaljeret forhåndsregulering af en sådan praksis ville have krævet en ændring af onlineplatformenes forretningsmodeller og er blevet anset for at være uforholdsmæssig af Europa-Kommissionen – som har holdt det nuværende evidensgrundlag op imod de potentielle negative virkninger af lovgivning, der ikke er tilstrækkelig teknologineutral og innovationssikker.

De foreslåede gennemsigtighedsforpligtelser omfatter allerede alle disse "nye" spørgsmål af væsentlig kommerciel betydning for erhvervsbrugere, og de forventes at have en disciplinerende indvirkning på platformenes adfærd. Det vil kræve yderligere overvågning at forstå den fulde karakter og virkning af platformenes praksis på disse områder og vurdere gennemsigtighedsforanstaltningernes virkning. Forslagets interventionslogik er derfor baseret på en tottrinstilgang: Som første trin har øget gennemsigtighed og øgede forpligtelser vedrørende klageadgang til formål at fremme konkurrencen mellem platforme og sætte erhvervsbrugere i stand til at træffe mere informerede beslutninger og løse problemer effektivt.

Som andet trin vil det potentielle behov for mere vidtgående målrettede foranstaltninger blive identificeret ved hjælp af en grundig overvågningsindsats – dvs. i EU's Observationscenter for onlineplatformøkonomien, som vil være i centrum for et forsøg på at forene ekspertisen hos eksperter og politiske beslutningstagere i hele Unionen. Den uafhængige ekspertgruppe, som vil være en central del af dette observationscenter, forventes at indlede sit arbejde inden sommeren. Når den arbejder med de opgaver, den får tildelt, bør den arbejde tæt sammen med eksisterende ekspertise- og kompetencecentre i medlemsstaterne.

Denne overvågningsindsats vil bidrage med dokumentation til revisionen af den foreslåede forordning tre år efter dens vedtagelse.

3. Spørgsmål

- Er du enig i ovenstående analyse af, at der er behov for at forbedre forudsigeligheden og gennemsigtigheden for erhvervsbrugere af onlineplatforme for at fremme tilliden til onlineplatformøkonomien?
 - Støtter du en trinvis tilgang til indgriben i den hurtigt voksende onlineplatformøkonomi med fokus på gennemsigtighed og klageadgang, hvor en hurtig aftale om den foreslåede første fase ville være et vigtigt skridt for EU?
-