

Brussel, 15 mei 2018
(OR. en)

8601/18

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

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

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Verordening platforms-to-businessrelaties

Voor de delegaties gaat hierbij een discussienota van het voorzitterschap met betrekking tot de platform-to-businessverordening, ter voorbereiding van het oriënterend debat in de Raad Concurrentievermogen op 28 mei 2018.

1. Een transparant en voorspelbaar ondernemingsklimaat om het vertrouwen te waarborgen

Wanneer het gaat om grensoverschrijdende toegang tot consumentenmarkten, bieden online-platforms een ongeëvenaarde efficiëntie, en zijn ze de "go-to interface" voor succesvolle ondernemingen geworden: meer dan een miljoen EU-ondernemingen maken gebruik van onlineplatforms om hun klanten te bereiken, de helft van alle reizen in Europa wordt online geboekt, zes op de tien Europese kmo's vertrouwen op sociale media om hun producten en diensten te promoten, en 66% van hen voert aan dat hun positie in de zoekresultaten van grote invloed is op hun verkoop.

De digitale handel blijft snel groeien en onlineplatforms, die meer en meer als toegangspoort tot de markten fungeren en aldus de digitale economie herstructureren, leveren daarbij steeds vaker tussenhandelsdiensten. Online-aanwezigheid (op platforms) en zichtbaarheid (ook in zoekmachines) zijn cruciaal voor een geslaagde participatie van Europese ondernemingen in de EU-economie.

Onlineplatforms profiteren van een heilzame groeicyclus dankzij krachtige datagestuurde netwerk-effecten van ongekeerde omvang, snelheid en schaal: een stijging van het aantal gebruikers aan één kant van het platform (bv. verkopers, makers van inhoud, aanbieders van diensten) maakt het aantrekkelijker voor gebruikers aan de andere kant (bv. consumenten, kijkers), en omgekeerd. Platforms hebben toegang tot grote volumes hoogwaardige en zeer uiteenlopende gegevens, ook inzake gebruikersprofielen en voorkeuren. Op die manier kunnen zij hun goederen en diensten met ongekeerde efficiëntie verbeteren door middel van een betere afstemming tussen vraag en aanbod van producten/diensten (voor onlineplatforms) en tussen zoekopdrachten en resultaten (voor zoekmachines).

De bovengenoemde kenmerken kunnen leiden tot een onevenwichtige onderhandelingspositie, omdat zakelijke gebruikers in toenemende mate afhankelijk zijn van platforms en algemene zoekmachines om hun klanten te bereiken. Bedrijfsstrategieën van onlineplatforms zijn vooral gericht op het aantrekken en vasthouden van consumenten, terwijl hun zakelijke gebruikers doorgaans op meer dan één platform binnen elk marktsegment aanwezig moeten zijn als ze hun omzet willen optimaliseren. Bovendien worden wij – als gevolg van een netwerkeffect – in veel economische sectoren geconfronteerd met een sterk geconcentreerde markt wat betreft platforms.

Diepgaand feitenonderzoek door de Europese Commissie in de afgelopen twee jaar (waaronder verschillende studies, workshops en vele klachten van bedrijven) heeft een aanzienlijk aantal schadelijke handelspraktijken aan het licht gebracht waardoor veel, vaak kleine, zakelijke gebruikers niet ten volle kunnen profiteren van de voordelen van onlinetussenhandelsdiensten. Daardoor kunnen zij zich niet concentreren op hun kerntaken: het creëren van groei en banen door het aanbieden van een zo breed mogelijk scala van producten en diensten aan Europese (en mondiale) afnemers. Op EU- en op nationaal niveau verzameld bewijsmateriaal toont aan dat bijna één op de twee zakelijke gebruikers reeds te lijden heeft gehad onder praktijken als plotselinge en arbitraire wijzigingen in de voorwaarden van platformen, gebrek aan duidelijkheid over de factoren die de zoekresultaten en rangschikking bepalen, verwijdering van de lijsten zonder passende verantwoording, gebrek aan duidelijkheid over het gegevensbeleid van het platform, en vermeend discriminerend gedrag van platforms die verticaal geïntegreerd zijn en concurreren met de betrokken derden.

Volgens een enquête van de Commissie blijft een derde van die problemen onopgelost, en raakt 29% maar moeizaam opgelost, waaruit het gebrek aan doeltreffende verhaalmechanismen op dit gebied bleek. Opgemerkt moet worden dat vanwege de vrees voor mogelijke represailles van platforms, veel moeilijkheden nooit aan het licht komen. Met een geraamd gebruikerstotaal van een miljoen EU-bedrijven¹, worden honderdduizenden bedrijven dus op de een of andere manier nadelig beïnvloed.

Het mededingingsrecht noch het consumentenrecht pakken die moeilijkheden doeltreffend aan. Slechts enkele van de grootste platforms zouden een machtspositie kunnen innemen in mededingingsrechtelijke zin. Het consumentenrecht daarentegen is beperkt tot transacties tussen ondernemingen en consumenten, en heeft in het algemeen geen betrekking op de aan het licht gekomen oneerlijke handelspraktijken die andere ondernemingen schaden. Bestaande nationale wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken heeft evenmin specifiek betrekking op de hierboven geschetste moeilijkheden.

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

De marktdynamiek zelf zal waarschijnlijk niet veel veranderen. Verwacht wordt namelijk dat het aantal ondernemingen dat gebruik zal willen maken van onlineplatforms om consumenten te bereiken, veel sneller zal stijgen dan het aantal onlineplatforms. Als gevolg daarvan zal de door afhankelijkheid veroorzaakte ongelijkheid wat betreft onderhandelingspositie alleen maar groter worden, en zelfreguleringsinitiatieven zullen waarschijnlijk geen doeltreffend antwoord bieden op de vastgestelde problemen.

EU-ondernemingen hebben behoefte aan een transparant en voorspelbaar ondernemingsklimaat willen zij ten volle kunnen profiteren van de digitale innovatie en de groeimogelijkheden die de onlineplatformeconomie biedt. Daarom moet worden gezorgd voor transparantie en voorspelbaarheid van de voornaamste handelspraktijken van de platforms. Het op 26 april 2018 goedgekeurde voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van online-tussenhandelsdiensten, beoogt een gezond ecosysteem van platforms dat iedereen – zakelijke gebruikers, onlinetussenhandelaars en Europese consumenten – ten goede komt, met een minimum aan regeldruk voor de platforms (waarbij kleine platforms worden vrijgesteld van de verplichting om interne klachtenafhandelingsystemen op te zetten). Tegelijkertijd moeten grote en kleine platforms (en hun gebruikers) kunnen profiteren van een voorspelbaar Uniebreed regelgevingskader.

2. Aanpak in twee fasen om evenredigheid te waarborgen

Bij het reguleren van een snel groeiende sector met bedrijfsmodellen die voortdurend in ontwikkeling zijn, zijn het bereiken van het juiste evenwicht en de opeenvolging in de regelgevingsaanpak zeer belangrijk voor zowel het verwezenlijken van de directe beleidsdoelstellingen als het groeipotentieel van de economie. Daartoe heeft de Europese Raad reeds sturing gegeven voor het toekomstige regelgevingskader door te wijzen op "de noodzaak van meer transparantie bij de praktijken en toepassingen op platformen"².

² Conclusies van de Europese Raad, oktober 2017.

Transparante handelspraktijken ("spelregels") en verbeterde verhaalmechanismen moeten ertoe bijdragen dat de huidige wrijvingen in platform-to-businessrelaties afnemen. Tegelijkertijd laat het Commissievoorstel platforms de vrijheid om de contractuele regels te bepalen die van toepassing zijn op hun marktplaatsen – erkennend dat dit hen in staat stelt hun grote ecosystemen van zakelijke gebruikers en consumenten efficiënt te organiseren. Het voorstel waarborgt aldus het innovatiepotentieel van de onlineplatformeconomie ten voordele van alle actoren, met inbegrip van de ruim 7000 onlineplatforms in de EU.

Tezelfdertijd zijn er enkele kwesties die van bijzonder commercieel belang voor zakelijke gebruikers zijn, en eenzijdige schadelijke handelspraktijken kunnen in dit verband niet worden uitgesloten. Het betreft bijvoorbeeld concurrentie door het platform op zijn eigen marktplaats, of rangschikking, of toegang tot gegevens. Een gedetailleerde regelgeving *ex ante* van dergelijke praktijken zou hebben geleid tot een wijziging van de bedrijfsmodellen van onlineplatforms, en wordt als onevenredig beschouwd door de Europese Commissie, die het bestaande bewijsmateriaal heeft afgewogen tegen de mogelijke negatieve effecten van wetgeving die niet voldoende technologieneutraal en innovatiebestendig is.

De voorgestelde transparantieverplichtingen bestrijken reeds al deze "nieuwe" kwesties die van groot commercieel belang voor zakelijke gebruikers zijn, en zij zullen naar verwachting een disciplinerend effect op het gedrag van platforms hebben. Het verkrijgen van volledig inzicht in de aard en de gevolgen van de praktijken van platforms op deze gebieden, en het beoordelen van het effect van de voorgestelde transparantiemaatregelen, zullen verdere monitoring vergen. De interventielogica van het voorstel berust derhalve op een aanpak in twee fasen. In een eerste fase moeten de verbeterde transparantie- en verhaalverplichtingen de concurrentie tussen platforms aanwakkeren en zakelijke gebruikers in staat stellen beter geïnformeerde beslissingen te nemen en problemen effectief op te lossen.

In een tweede fase wordt de mogelijke noodzaak van verdergaande gerichte maatregelen onderzocht door middel van diepgaande monitoring – het EU-Waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie zal centraal staan in een poging om de expertise van deskundigen en beleidsmakers uit de hele Unie te bundelen. De onafhankelijke deskundigengroep, die de kern zal vormen van het Waarnemingscentrum, zal naar verwachting vóór deze zomer met haar werkzaamheden van start gaan. De groep dient bij de uitvoering van de haar opgedragen taken nauw samen te werken met bestaande expertise- en kenniscentra in de lidstaten.

Deze monitoring zal bijdragen tot de evaluatie van de voorgestelde verordening drie jaar na de vaststelling ervan.

3. Vragen

- Bent u het eens met bovenstaande analyse dat er behoefte is aan een grotere voorspelbaarheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlineplatforms, teneinde het vertrouwen in de onlineplatformeconomie te bevorderen?
 - Bent u voorstander van een stapsgewijze aanpak voor interventie in de snel evoluerende onlineplatformeconomie vanuit het oogpunt van transparantie en verhaalmechanismen, waarbij een spoedig akkoord over de voorgestelde eerste fase een belangrijke stap voor de EU zou zijn?
-