



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 15 maj 2018
(OR. en)

8601/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0112 (COD)**

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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Förordningen om förbindelserna mellan plattformar och företag

För delegationerna bifogas ett diskussionsunderlag från ordförandeskapet om förordningen om förbindelserna mellan plattformar och företag som förberedelse inför riktlinjedebatten i rådet (konkurrenskraft) den 28 maj 2018.

1. Ett öppet och förutsägbart affärsklimat för att värna om förtroendet

När det gäller gränsöverskridande tillgång till konsumentmarknader erbjuder onlineplattformar oöverträffad effektivitet och har blivit ett pålitligt gränssnitt för framgångsrika företag: mer än en miljon företag i EU bedriver handel via onlineplattformar för att nå ut till sina kunder, hälften av alla resebokningar i Europa görs online, sex av tio europeiska små och medelstora företag är beroende av sociala medier för att marknadsföra sina varor och tjänster, och 66 % av dem uppger att deras placering i sökresultaten har stor inverkan på deras försäljning.

Näthandeln fortsätter att växa snabbt och förmedlas i allt större utsträckning via onlineplattformar, som mer och mer fungerar som inkörsportar till marknaderna och därför innebär en omstrukturering av den digitala ekonomin. Onlinenärvaro (på plattformar) och synlighet online (även via sökmotorer) är avgörande för att europeiska företag ska kunna delta framgångsrikt i EU:s ekonomi.

Onlineplattformar drar nytta av en positiv tillväxtecykel till följd av starka datadrivna nätverkseffekter av aldrig tidigare skådad omfattning, hastighet och mått: Det ökade antalet användare på ena sidan av plattformen (t.ex. försäljare, innehållsproducenter, tjänsteleverantörer) gör det mer attraktivt för användare på andra sidan (t.ex. konsumenter, tittare) och tvärtom. Plattformarna har tillgång till högkvalitativa, varierade och omfattande mängder av data om bland annat användarnas profiler och preferenser. Detta gör det möjligt för dem att förbättra sina varor och tjänster genom att matcha efterfrågan och utbudet på varor/tjänster (för onlineplattformar) och sökfrågor med resultaten (via sökmotorer) och göra oöverträffade effektivitetsvinster.

Dessa egenskaper kan leda till skillnader i förhandlingsstyrka eftersom företagsanvändarna i allt större utsträckning är beroende av plattformar och allmänna sökmotorer för att nå ut till sina kunder. Onlineplattformarnas företagsstrategi är främst inriktad på att locka till sig och behålla konsumenterna medan deras företagsanvändare vanligtvis behöver närvara på mer än en plattform inom varje marknadssegment för att optimera omsättningen. Dessutom står vi – till följd av nätverkseffekter – inom många sektorer av ekonomin inför en mycket koncentrerad marknad vad gäller plattformar.

Den fördjupade undersökning som genomförts av Europeiska kommissionen under de senaste två åren (inklusive olika studier, workshoppar och många klagomål från företag) avslöjade ett stort antal skadliga affärsmetoder som begränsar möjligheterna för många – ofta små – företag att dra full nytta av förmedlingstjänster online. Detta gör det svårt för dem att fokusera på sina huvuduppgifter, dvs. att skapa tillväxt och arbetstillfällen genom att erbjuda så stort utbud som möjligt av varor och tjänster till kunder i Europa (och globalt). Bevis som samlats in både på EU-nivå och nationell nivå tyder på att nästan varannan företagsanvändare redan har råkat ut för metoder som exempelvis plötsliga och godtyckliga förändringar i plattformens användarvillkor, brist på klarhet om de faktorer som avgör sökresultat och rangordningar, att bli borttagen från plattformar utan tillräcklig motivering, brist på klarhet i fråga om plattformens datapolicy, eller påstått diskriminerande beteende på plattformar som är vertikalt integrerade och konkurrerar med sina externa försäljare.

Enligt en undersökning som kommissionen genomfört, förblir en tredjedel av dessa problem olösta och ytterligare 29 % kan bara lösas med möda, vilket visade på svårigheten att få rättelse vid klagomål på detta område. Det bör noteras att många problematiska frågor inte tas upp överhuvudtaget som ett resultat av rädsla för möjliga repressalier från plattformarna. Med en uppskattad total användargrupp på en miljon företag i EU¹ påverkas hundratusentals företag negativt på ett eller annat sätt.

Varken konkurrens- eller konsumentlagstiftningen tar itu med dessa frågor på ett effektivt sätt. Endast ett fåtal av de största plattformarna kan möjligen anses ha en dominerande ställning i konkurrensrättsligt hänseende. Konsumentlagstiftningen däremot är begränsad till transaktioner mellan företag och konsumenter och behandlar i allmänhet inte de illojala handelsmetoder som drabbar andra företag. Inte heller i befintlig nationell lagstiftning om illojala handelsmetoder tas de problem som nämnts ovan upp specifikt.

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

Marknadsdynamiken i sig kommer sannolikt inte att förändras avsevärt eftersom antalet företag som vill använda onlineplattformar för att nå ut till konsumenterna väntas öka mycket snabbare än antalet onlineplattformar. Därmed kommer skillnaderna i förhandlingsstyrka till följd av beroende bara att bli mer uttalade än i dag och eventuella självreglerande initiativ kommer knappast att kunna lösa de problem som identifierats på ett effektivt sätt.

EU:s företag behöver en transparent och förutsägbar företagsmiljö för att fullt ut kunna utnyttja de digitala innovations- och tillväxtpotentialer som skapas genom onlineplattformsekonomin. Det är därför av yttersta vikt att man säkerställer transparens och förutsägbarhet i plattformarnas huvudsakliga handelsmetoder. Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster, som antogs den 26 april 2018, ska säkerställa ett hälsosamt plattformsekosystem som gynnar alla – företagsanvändare, onlinebaserade förmedlingstjänster och europeiska konsumenter – med en minsta nivå av regelbörda för plattformarna (och med undantag för små plattformar från kravet att upprätta interna mekanismer för klagomålshantering). Samtidigt kommer både stora och små plattformar (och deras användare) att gynnas av ett förutsägbart regelverk för hela EU.

2. En strategi i två steg för att säkerställa proportionalitet

Vid regleringen av en snabbt växande sektor med affärsmodeller som ständigt utvecklas blir frågan om att nå rätt balans och ordningsföljd i regleringsstrategin mycket viktig både för uppnåendet av de direkta politiska målen men också för ekonomins tillväxtpotential. I detta syfte har Europeiska rådet redan gett vägledning om det framtida regelverket genom att understryka "att det är nödvändigt med ökad transparens när det gäller de metoder och den praxis som används på plattformar".²

² Europeiska rådets slutsatser, oktober 2017.

Öppna affärsmetoder ("spelregler") och förbättrade provningsmöjligheter bör bidra till att minska den allmänna nivån på dagens spänningar i förbindelserna mellan plattformar och företag. Samtidigt ger kommissionens förslag plattformarna frihet att fastställa de avtalsregler som gäller för deras marknadsplatser, vilket gör det möjligt för dem att effektivt organisera sina stora ekosystem för företagsanvändare och konsumenter. Förslaget skyddar därmed onlineplattformsekonomis innovationspotential till gagn för samtliga aktörer, inbegripet mer än 7 000 onlineplattformar som är etablerade i EU.

På samma gång finns ett antal frågor som anses vara av särskild kommersiell betydelse för företagsanvändare, och unilaterala skadliga affärsmetoder kan inte uteslutas i detta avseende. Detta gäller till exempel frågor om konkurrens med plattformen på dess egen marknadsplats, om rangordning eller om tillgång till data. En detaljerad förhandsreglering av sådana metoder skulle ha inneburit att onlineplattformarnas affärsmodeller hade ändrats och bedömts som oproportionerliga av Europeiska kommissionen – som har vägt den befintliga evidensbasen mot de potentiellt negativa effekterna av lagstiftning som inte är tillräckligt teknikneutral och innovationssäker.

De föreslagna transparenskraven täcker redan alla dessa "nya" frågor av central kommersiell betydelse för företagsanvändare, och de väntas ha en disciplinerande inverkan på plattformarnas beteende. För att fullt ut förstå karaktären på och effekterna av den praxis som används på plattformarna inom dessa områden och bedöma effekterna av de transparensåtgärder som föreslås kommer det att krävas ytterligare övervakning. Förslagets åtgärdslogik bygger därför på en strategi i två steg: Som ett första steg ska ökade skyldigheter i fråga om transparens och prövning stimulera konkurrensen mellan plattformar och ge företagsanvändare möjlighet att fatta mer välgrundade beslut och lösa problem på ett effektivt sätt.

Som ett andra steg kommer det eventuella behovet av mer långtgående målinriktade åtgärder att fastställas genom en grundlig övervakningsinsats – dvs. EU:s observationscentrum för onlineplattformsekonomin, som kommer att stå i centrum för ett försök att kombinera expertis från sakkunniga och beslutsfattare i hela unionen. Den oberoende expertgruppen, som kommer att utgöra kärnan i detta observationscentrum, väntas inleda sin verksamhet före sommaren. I sitt arbete med de uppgifter den tilldelats bör den hålla nära kontakt med befintliga centrum för expertis och kompetens i medlemsstaterna.

Denna övervakningsinsats kommer att ge underlag till översynen av den föreslagna förordningen tre år efter dess antagande.

3. Frågor

- Håller ni med om ovanstående analys enligt vilken det finns ett behov av att förbättra förutsägbarheten och transparensen för företagsanvändare av onlineplattformar i syfte att främja förtroende för onlineplattformsekonomin?
 - Stöder ni en stegvis strategi för åtgärder inom den snabbt föränderliga onlineplattformsekonomin med fokus på transparens och prövning, där en snabb överenskommelse om det föreslagna första steget skulle vara ett viktigt steg för EU?
-