

Bruxelles, den 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for brugere af
onlineformidlingstjenester**

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

Resumé
Konsekvensanalyse af forslag til forordning om fremme af retfærdighed i forbindelse med onlineformidlingstjenester.
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
EU-virksomheder, der har onlinehandel, står over for en række potentielt skadelige handelspraksisser i forbindelse med deres handel gennem onlineplatforme. Erfaringen viser, at denne praksis — f.eks. fjernelse fra listen uden begrundelse eller pludselige ændringer af vilkår og betingelser — kan have en betydelig negativ indvirkning på virksomhederne. Når der opstår problemer, har virksomhederne ikke nogen effektive retsmidler til rådighed i EU til at løse dem. Dette betyder, at europæiske virksomheder ikke udnytter potentialet i onlineplatformøkonomien til skade for platforme og i sidste ende for brugerne, specielt hvad angår grænseoverskridende handel. Virksomhedernes omsætning er desuden direkte påvirket af den synlighed de får på onlineplatforme og generelle søgemaskiner på internettet. Rangordningspraksissen påvirker websteders synlighed og den internettrafik, de modtager, direkte. Ugennemsigtig rangordningspraksis kan have meget negative konsekvenser for virksomhederne. Samtidig står onlineplatformene over for vanskeligheder, som følge af ny fragmentering af markedet, når de opererer på tværs af det indre marked. Dette begrænser salget, navnlig på tværs af grænserne, for EU's virksomheder. Disse problemer skyldes den voksende betydning, som onlineplatforme har i forbindelse med formidlingen af transaktioner mellem forbrugere og virksomheder. Erhvervslivet er i stadig større grad afhængige af onlineplatforme, og en stærk, datadreven netværkseffekt i kombination med en betydelig frygt medfører en uligevægt i forhandlingspositionen mellem virksomheder og platforme.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
De specifikke mål er tredobbelt. For det første har forslaget til formål at sikre en retfærdig, gennemsigtig og forudsigelig behandling af erhvervsmæssige brugere af onlineplatforme. For det andet sigter forslaget mod at give erhvervsbrugere med mere effektive muligheder for klager, når de oplever problemer. For det tredje initiativ sigter mod at skabe et forudsigeligt og innovationsvenligt miljø for onlineplatforme inden for EU.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Onlineplatforme såsom eBay, Facebook, Booking.com eller Amazon (og mange andre) forbinder millioner af forbrugere og forretningsdrivende på tværs af grænserne i EU, uanset deres lovlige virksomheder. De problemer, der ligger til grund for konsekvensanalysen har et grænseoverskridende aspekt. Selv i tilfælde, hvor onlineplatforme begynde på et nationalt marked, disse platforme nemt og hurtigt sprede sig ud over deres oprindelige marked og mange onlineplatforme opererer på tværs af grænserne. Medlemsstaternes foranstaltninger kan ikke alene tage højde for de iboende grænseoverskridende egenskaber ved problemet. EU merværdi skyldes den omstændighed, at ensartede regler for udformningen af forholdet mellem handlende og -platforme er nødvendig for et velfungerende digitalt indre marked. Nærværende initiativ sigter mod at forhindre direkte er til skade for virksomhederne på kort sigt, og at beskytte det onlineplatformenes markedspotentiale på mellemlang til lang sigt, ved at forbedre erhvervsbrugernes tillid og ved at muliggøre velovervejede politiske reaktioner på et passende niveau. Det tjener også til at beskytte alle deltagers interesser i onlineplatformesøkosystemet.

B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?
I forbindelse med konsekvensanalysen er der blevet overvejet en række politiske løsningsmodeller, lige fra ren ikkelovgivningsmæssige, selvregulerende tilgange til fuldt ud bindende ufravigelige regler med henblik på at nå de politiske mål. Ikkellovgivningsmæssige politiske løsningsmodeller udelukkende fokuserede på opfordrer industrien til at udvikle frivillige foranstaltninger for at løse de mest problematiske handelspraksis, og at indføre en forpligtelse for industrien til at forbedre adgangen til klagemuligheder for erhvervsbrugere via selvregulering. En uafhængig overvågning af strategien ville ligeledes påberåbt sig industriens tilsagn om at aflægge rapport om effektiviteten og udviklingen af problemer. Denne mulighed blev forkastet, fordi den ikke fuldt ud opfylder de politiske målsætninger. Blandt de overvejede politiske løsningsmodeller, der kombinerer lovgivningsmæssige løsninger (samregulering med ikke-lovgivningsmæssige elementer) samt fuldt ud bindende, obligatoriske regler og ikke frivillige elementer blev overvejet. En fuldt ud bindende løsning ville fastsætte udtømmende obligatoriske regler, der forbyder handelspraksis, kombineret med en obligatorisk, EU-dækkende tvistbilæggelsesmekanisme, og obligatorisk indberetning af platforme til et fuldgældig regulerende organ (som er blevet foreslået af en række medlemsstater). Dette er blevet forkastet som uforholdsmæssigt. Den foretrukne løsning er en løsning på spørgsmål om samregulering onlineplatforme og generel søgning på internettet. Hvad angår onlineplatforme, den reguleringsmæssige side kombinerer en række juridisk bindende forpligtelser til gennemsigtighed i forbindelse med platforme, en forpligtelse til at udarbejde interne klagemekanismer samt bestemmelser, der giver mulighed for kollektive søgsmål for sammenslutninger, der repræsenterer virksomheder. Dette vil blive kombineret med en ikke-bindende opfordring til erhvervslivet om at oprette en uafhængig mægling for klager. Endelig en EU-tilsynsmyndighed for nye problemer, som er organiseret omkring en EU-ekspertgruppe vil også blive nedsat for at overvåge nye tendenser og udviklingen af problemer. Med hensyn til generelle søgemaskiner på internettet, er den foretrukne løsningsmodel, der er rettet mod afhængighed som følge af potentielt skadelige rangordning praksis. De planlagte foranstaltninger er begrænset til EØSA gennemsigtighedsforpligtelsen (begrænset til spørgsmålet om placering), og til søgsmålskompetence for repræsentative organisationer til at handle på vegne af deres medlemmer.
Hvem støtter hvilken løsning?
Erhvervsmæssige brugere af onlineplatforme generelt støtter mere vidtrækkende, bindende regler for platformøkonomien med henblik på at øge deres indflydelse på de forbindelser, der tildeles gennem onlineplatforme. Disse omfatter bestemmelser om fjernelse fra listen, og gennemsigtighed på diskriminerende praksis eller rangordning af apps samt reglerne om adgang til data i e-handel markedspladser. Onlineplatforme generelt støtte selvregulering og modsætte sig bindende regler som belastende på deres forretningsmodeller, og står i et rimeligt forhold til de foreliggende problemer. Ekspertter med ansvar for det digitale indre marked samt e-handel fra medlemsstaternes administrationer har udtrykt støtte til samregulering, problemrevet tilgang, i princippet. Hvad angår gennemsigtighed omkring placering og brug af data, leverandørerne er tilbøjelige til at være enige med højtstående videregivelse i dette initiativ, men advarer mod "spil", og manipulation af algoritmer med for megen gennemsigtighed. Almindelige søgemaskiner tilbyder allerede omfattende vejledning om, hvordan man optimerer den rangordning, men advarer mod ineffektive afslører algoritmer, ikke mindst i lyset af de mange og hyppige ændringer af søgealgoritmer, såvel som på risikoen for manipulation af søgeresultaterne.
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning forventes først og fremmest at skabe direkte økonomiske fordele for de handlende i EU gennem yderligere salg i den digitale platformsøkonomi, hvilket også vil være til gavn for onlineplatforme. Forslaget forventes at kunne vende en dæmpende virkning på onlineplatformøkonomien som følge af manglende tillid til erhvervsbrugere. Omvendt dæmpende virkning forventes at være på mellem 0,81 mia. EUR og 4,05 mia. EUR.

Virksomhedernes omsætning er desuden direkte påvirket af synligheden af de generelle søgemaskiner på internettet. En gennemsnitlighedsforpligtelse i generel søgning vil give større forudsigelighed for erhvervskunder. Samtidig er en sådan forpligtelse vil hjælpe virksomhederne med at udvikle mere velinformerede søgningsoptimeringsstrategier, der kan medføre større indsigt i virksomheder at få adgang til nye markeder og innovative muligheder, der tilbydes på internettet, og dermed også til at styrke deres konkurrenceevne. Dette vil være til særlig gavn for SMV'er og virksomheder med ingen eller begyndende tilstedeværelse på internettet. Bedre indsigt i rangorden politikker kan også bidrage til erhvervsbrugere udnytte innovationsmuligheder, der tilbydes online.

Den foretrukne løsning kan også forventes at have en gavnlig virkning på konkurrencen mellem søgemaskiner og sammenligningsfabrikker gennem øget gennemsnitlighed, rangerer som offentlige politikker kan give større muligheder for differentiering af nystartede virksomheder, nye såvel som eksisterende aktører. Konkurrencen på kvalitet af produkter og tjenester mellem virksomheder er afhængige af søgemaskiner til deres markedsføringsstrategier vil potentielt kunne stige som følge af større indsigt i rangorden politikker — i det omfang sådanne erhvervsmæssige brugere "webstedets design er p.t. ikke for at opnå synlighed. Det kan ikke udelukkes, at den foretrukne løsning også bidrager til en mere upartisk resultat for forbrugerne i form af større relevans resultaterne mere let kan identificeres. En forpligtelse om gennemsnitlighed fastsat i EU-lovgivningen ville styrke virksomhedernes muligheder for at anvende en sådan bestemmelse i retssager. Endelig vil det også være et nyttigt supplement til effektive håndhævelsesmidler i henhold til konkurrenceretten, eftersom det vil give større indsigt i eventuelle diskriminerende adfærd. Den yderligere tillid til søgemaskiner, der ville følge initiativ kunne forventes at opveje de begrænsede omkostninger.

Direkte sociale ydelser, navnlig for selvstændige iværksættere i mikrovirksomheder eller drive forretning via digitale platforme, som følge af en større forudsigelighed og gennemsnitlighed på nettet. Dette omfatter bl.a. erhvervsmæssige brugere af kollaborative platforme (selv om afgrænsningen mellem erhvervsmæssig og privat brug er fastsat på nationalt plan i EU), men om den præcise karakter og omfanget af disse fordele ikke kan kvantificeres.

Den foretrukne løsning kan forventes enten at øge eller bevare de eksisterende beskæftigelsesmuligheder.

Der forventes ingen direkte miljømæssige fordele ved foranstaltningen.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De største omkostninger i forbindelse med den foretrukne løsning vedrører kravet om onlineplatforme til at oprette en intern klagemekanisme for erhvervskunder samt engangsforanstaltninger juridiske overholdelsesomkostninger for at gennemføre kravene om gennemsnitlighed, som i praksis er ensbetydende med at tilpasse platforme vilkår og betingelser. Disse omkostninger varierer betydeligt i størrelse, kompleksitet og antallet af transaktioner gennem formidlere, men kan beløbe sig til 1 FTÆ i personale til mindre platform, og nå værdier ~ 0,03 % af omsætningen for store platforme, baseret på data fra industrien. Der forventes ingen yderligere omkostninger for de handlende i EU handel på platforme. Overholdelsesomkostningerne for generelle søgemaskiner på internettet forventes at være temmelig begrænset både for større søgemaskiner (som har SEO retningslinjer, som med fordel kunne genbruges til erhvervskunder, eller i visse tilfælde tjene som inspiration til, hvordan der kan ydes en meningsfyldt gennemsnitlighed), og for mindre projekter (da de kan ligeledes trækkes fra eksisterende bedste praksis).

Den foretrukne løsningsmodel har ingen direkte negative virkninger på det sociale eller miljømæssige område.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Virksomheder af alle størrelser ved brug af onlineplatforme, vil være hovedmodtagere af den foretrukne

løsningsmodel. Den relative fordel vil være størst for de svage parter, såsom mikrovirksomheder, hvis forhandlingsposition i onlineplatformøkonomien er meget begrænset.

Platformen vedrørende virksomheder, den foretrukne løsningsmodel ville undtage små virksomheder (<50-regioner ansatte) fritages fra forpligtelsen til at oprette en intern klagemekanisme, således at scale-up-fasen byrder under EU's platform for virksomheder. For så vidt angår muligheden for at fastsætte en supplerende grænseværdi at fritage virksomheder fra hele forordningen, en analyse af fordele og ulemper ved ikke at drage konklusioner med hensyn til behovet for at indføje en horisontal undtagelse til den, der gælder for den interne mekanisme.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Ingen.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Mest bemærkelsesværdige er potentielt betydelige indirekte fordele for forbrugerne, som følge af større udvalg og bedre tillid, som flere mindre handlende i platformøkonomien såvel som øget gennemsigtighed, f.eks. på områder som videregivelse af generelle kriterier, som afgør rangordning mekanismer. Yderligere indirekte fordele kan forventes inden for innovation, som følge af øget omsætning, større forudsigelighed og gennemsigtighed, men også gennem politikker for dataadgang. Andre potentielt vigtige virkninger på områder som f.eks. grundlæggende rettigheder og indvirkningen på andre platforme er blevet vurderet og ikke anset for at være betydelig.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Den foreslåede politik skal tages op til revision efter tre år, og ledsaget af et særligt observatorium, som EU vil tage og analysere nye tendenser inden for den digitale økonomi, og revisionen af politikken. Dette er et centralt element i politikken for at sikre en tilpasningsdygtig, fleksibel og fremtidssikret tilgang, som er skræddersyet specifikt til den dynamiske karakter af området.