



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.5.2016
COM(2016) 288 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Onlineplattformar och den digitala inre marknaden
Möjligheter och utmaningar för Europa**

{SWD(2016) 172 final}

1. INLEDNING

Onlineplattformar har på ett dramatiskt sätt förändrat den digitala ekonomin under de senaste två årtiondena och ger många fördelar i dagens digitala samhälle. De spelar en viktig roll i skapandet av ”digitalt värde” som är en grundpelare för framtida ekonomisk tillväxt i EU och är följaktligen av stor betydelse för att den digitala inre marknaden ska fungera på ett effektivt sätt.

I ett meddelande där strategin om den digitala inre marknaden lades fram¹ åtog sig kommissionen att genomföra en samlad bedömning av plattformarnas roll, där även samverkanskonsumtion ingår, och av förmedlare på nätet. Kommissionen har därefter genomfört ett flertal workshoppar och studier² och ett omfattande offentligt samråd, som fick många svar.

Detta meddelande har två mål:

1. Att redogöra för de nyckelfrågor som lyftes fram under utvärderingen av onlineplattformar.
2. Att lägga fram kommissionens ståndpunkt om både de innovationsmöjligheter och de lagstiftningsutmaningar som onlineplattformar för med sig, och att fastställa kommissionens strategi för att stöda fortsatt utveckling av plattformar i Europa.

Detta meddelande åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar och en sammanfattande rapport om resultaten av det offentliga samrådet med ytterligare analys och belägg för de förslag som följer nedan³.

2. ONLINEPLATTFORMARNAS ÖKANDE BETYDELSE I DEN DIGITALA EKONOMIN

Det finns onlineplattformar av olika slag och storlek och de fortsätter att utvecklas i en takt som saknar motstycke i andra ekonomiska sektorer. Många olika typer av verksamheter drivs i dag som onlineplattformar, däribland⁴ nätbaserade marknadsföringsplattformar, marknadsplatser, sökmotorer, sociala medier och plattformar för kreativt innehåll, distributionsplattformar för appar, kommunikationstjänster, betalningssystem och plattformar för delningsekonomin.

Ett antal viktiga och specifika egenskaper är gemensamma för alla onlineplattformar. I synnerhet följande:

- De kan skapa och forma nya marknader, utmana traditionella sådana och organisera nya sätt att engagera sig eller att driva företagsverksamhet på grundval av insamling, hantering och redigering av stora mängder data.

¹ COM(2015) 192 final.

² Dessa innefattar en ekonomisk studie av onlineplattformar utförd av kommissionens gemensamma forskningscentrum, två Eurobarometerstudier om onlineplattformarnas påverkan, en utfrågning om onlineplattformar organiserad av Europeiska centrumet för politisk strategi, samt slutsatserna av ett flertal diskussioner med akademiker och berörda parter som utgör grunden för det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer detta meddelande. Ytterligare studier kommer att göras under andra halvan av 2016.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Exempel (icke uttömmande förteckning): Googles AdSense, DoubleClick, eBay och Amazon Marketplace, Google och Bing Search, Facebook och YouTube, Google Play och App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando's marknadsplats och Uber.

- De verkar inom flersidiga marknader men med varierande nivå av kontroll över den direkta interaktionen mellan användargrupper.
- De drar nytta av nätverkseffekter, vilket i stora drag innebär att tjänstens värde ökar i takt med antalet användare.
- De förlitar sig ofta på informations- och kommunikationsteknik för att nå sina användare på ett direkt och enkelt sätt.
- De spelar en viktig roll i skapandet av digitalt värde, i synnerhet genom att utnyttja mervärde (t.ex. genom insamling av data), främja ny företagsamhet och skapa nya strategiska beroendeförhållanden.

Dessa onlineplattformsegenskaper har gett den digitala ekonomin och det digitala samhället många viktiga fördelar. Onlineplattformar underlättar effektivitetsvinster och verkar som magneter för datadriven innovation⁵. De ökar konsumenternas valmöjligheter och bidrar därigenom till ökad konkurrens inom näringslivet och till ökad välfärd för konsumenterna.

Onlineplattformar kan potentiellt sett också öka medborgardeltagandet i samhället och demokratin, eftersom de underlättar tillgång till information, speciellt för yngre generationer⁶ och över gränserna⁷.

Den digitala ekonomins ökande betydelse i kombination med mångfalden och de snabba förändringarna inom plattformsekosystemen skapar emellertid också nya utmaningar, gällande både politik och lagstiftning. I detta meddelande beaktas både innovations- och tillväxtdimensionen och lagstiftningsutmaningar.

3. ATT SKAPA RÄTT MILJÖ FÖR ATT LOCKA, HÅLLA KVAR OCH FRAMBRINGA NYA ONLINEPLATTFORMSINNOVATÖRER

En del globalt konkurrenskraftiga plattformar har skapats i Europa, till exempel Skyscanner och BlaBlaCar. Totalt sett står EU för närvarande emellertid för endast 4 % av det totala börsvärdet för de största onlineplattformarna: överlägset flest plattformar skapas i USA och Asien⁸.

Plattformsekonomin erbjuder stora innovationsmöjligheter både för europeiska uppstarts företag och för etablerade marknadsaktörer att utveckla nya affärmodeller, produkter och tjänster. Europa har en blomstrande uppstartssektor med dynamiska entreprenörer som riktar in sig på nya möjligheter inom delningsekonomin, energi, hälsa, bankverksamhet och kreativt innehåll, för att nämna några områden. Appar som gjorts av

⁵ Mer information om de möjligheter datadriven innovation ger finns även i Europeiska kommissionens meddelande *Mot en blomstrande datadriven ekonomi*, COM(2014) 442 final.

⁶ Detaljer finns i rapporten om det offentliga samrådet 2015, *EU Citizenship: Share your opinion on our common values, rights and democratic participation* (som finns på http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf), s. 10. Den överlägset största gruppen bland de 2 170 som svarade var unga människor i åldrarna 18–30 (29 %). Se även Eurobarometerstudien om användning av medier i EU, hösten 2014.

⁷ Nio av tio (91 %) som svarade på det offentliga samrådet om EU-medborgarskap ansåg att gränsöverskridande tillgång till politisk information skulle göra det möjligt för EU-medborgare att bilda sig en klarare uppfattning om frågor som är relevanta för demokratin i Europa, http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, s. 10.

⁸ Se SWD(2016) 172 final.

europiska utvecklare står exempelvis för 30 % av de globala intäkterna inom ledande distributionsplattformar för appar⁹.

För att hålla kvar, skapa och främja uppkomsten av nya onlineplattformar i Europa är det av yttersta vikt att skapa de rätta ramförhållandena och den rätta miljön.

Först och främst innebär detta att man bör skapa en fungerande digital inre marknad och riva murarna för att tillåta företag att komma in och expandera snabbt i Europa och inte flytta någon annanstans. Den kommande europeiska agendan om delningsekonomin kommer att ge riktlinjer om tillämplig EU-lagstiftning och innehålla rekommendationer för medlemsstaterna på denna punkt, i syfte att stödja en balanserad utveckling av delningsekonomin.

I den nyligen antagna strategin för digitalisering av den europeiska industrin¹⁰ anges en rad åtgärder som ska bidra till att dessa mål uppnås. Där ingår bland annat investeringar i en datainfrastruktur av världsklass för vetenskap och innovation, med beräknade investeringar på 50 miljarder euro i offentliga och privata medel för att uppgradera den digitala innovationskapaciteten i Europa. I paketet ingår också åtgärder för en enhetlig strategi för standardisering som syftar till att främja den nödvändiga gränsöverskridande och domänöverskridande interoperabiliteten.

Det finns redan ett antal pågående initiativ inom forskning och andra särskilda finansieringsåtgärder som syftar till att främja uppkomsten av innovativa plattformsbaserade ekosystem, exempelvis tillhandahållande av höghastighetsinternetuppkoppling inom hela EU¹¹ och stöd för plattformar som baserar sig på öppna standarder¹². Kommissionen noterar i detta sammanhang ett behov av att börja reflektera över hur framtidens internet kan formas till ett kraftfullt, öppet, användarcentrerat och interoperabelt plattformsekosystem, i synnerhet med stöd av Horisont 2020¹³.

Slutligen ger projekt som initiativet Startup Europe¹⁴ rådgivning och finansiering och främjar därigenom möjligheter för uppstarts företag att experimentera och expandera.

Totalt sett främjar onlineplattformar skapandet av digitalt värde som kommer att generera ekonomisk tillväxt på den digitala inre marknaden. Deras betydelse tyder på att det både är ett ekonomiskt och strategiskt imperativ för Europa att underlätta och stödja uppkomsten av konkurrenskraftiga plattformar inom EU.

⁹ Plum (2016), *A policy toolkit for the app economy — where online meets offline*.

¹⁰ Se Europeiska kommissionens meddelande *Digitalisering av den europeiska industrin. Hur vi kan utnyttja den digitala inre marknadens alla möjligheter*, COM(2016) 180 final.

¹¹ Digital infrastruktur är en av nyckelsektorerna som angetts som ett fokusområde för Europeiska fonden för strategiska investeringar, se <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. Innovation och forskning samt den digitala agendan är också två av de fyra prioritetssområdena för investeringar (även i infrastruktur) inom Europeiska regionala utvecklingsfonden, se http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.

¹² Ett exempel är projektet Fiware som är ett mjukvaruekosystem baserat på öppen källkod som understöds av EU-projektet för framtidens internet. Dess mål är att bygga ett öppet, hållbart ekosystem baserat på offentliga, licensavgiftsfria och implementeringsdrivna standarder för mjukvaruplattformar vilket ska underlätta utvecklingen av nya smarta applikationer inom många sektorer, <https://www.fiware.org/>.

¹³ Kommissionen kommer att inleda arbetet med delmomenten i ett forskningsinitiativ om nästa generations internet, inklusive ett offentligt samråd.

¹⁴ Se <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>.

4. EN BALANSERAD LAGSTIFTNINGSRAM FÖR ONLINEPLATTFORMAR PÅ DEN DIGITALA INRE MARKNADEN

Den rätta lagstiftningsramen för den digitala ekonomin måste främja hållbar utveckling och expansion av plattformsaffärsmodellen i Europa.

För det första kan det självfallet inte finnas 28 olika uppsättningar regler för onlineplattformar på den inre marknaden om Europa ska kunna dra full nytta av plattformsekonomin och stimulera tillväxt för europeiska nystartade plattformsföretag. Olika nationella eller till och med lokala bestämmelser för onlineplattformar skapar osäkerhet för ekonomiska aktörer, begränsar tillgången till digitala tjänster och skapar förvirring bland användare och företag. Harmoniserade regler på EU-nivå, såsom den nyligen antagna allmänna uppgiftsskyddsförordningen¹⁵ och direktivet om nät- och informationssäkerhet¹⁶ är viktiga för att underlätta tillväxt och påskynda expansion för innovativa plattformar.

För det andra omfattas onlineplattformar av befintliga EU-regler på områden som konkurrens, konsumentskydd, uppgiftsskydd och friheterna på den inre marknaden. Det är viktigt att alla inkluderande plattformar följer dessa regler för att säkerställa att alla kan konkurrera på rättvisa villkor. Detta kommer att skapa förtroende både för företag och allmänheten att tryggt använda onlineplattformar.

Effektiv tillämpning är väsentlig. Plattformar är i grund och botten gränsöverskridande, vilket innebär att tillämpningen kräver gott samarbete mellan de berörda myndigheterna, i enlighet med reformen av förordningen om konsumentskyddssamarbete¹⁷ och som föreskrivs i den allmänna uppgiftsskyddsförordningen. De offentliga myndigheternas förmåga att reagera effektivt på nya och eventuellt splittrande marknads- och teknikutveckling och affärsmodeller kommer också att ha stor betydelse. Detta skulle kunna innefatta investeringar i ny teknik som stöder offentliga åtgärder, inklusive stordataanalys, för att samla in mer detaljerad information om onlineplattformsekosystem¹⁸, som en del av mer allmänna åtgärder för att säkerställa en datadriven offentlig sektor¹⁹. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna och plattformarna att närmare utvärdera hur dessa mål bäst kan uppnås.

För det tredje innebär behovet av att främja plattformarnas innovationsfrämjande roll att framtida lagstiftningsåtgärder som läggs fram på EU-nivå endast ska inriktas på tydligt definierade problem som gäller en viss typ av onlineplattformar eller en viss plattformsverksamhet i enlighet med principerna om bättre lagstiftning. En sådan problemdriven strategi bör utgå från en utvärdering där det fastställs om den befintliga ramen fortfarande är ändamålsenlig. Delningsekonomin är ett gott exempel på hur regler som utvecklats med traditionellt och ofta lokalt tjänsteutbud i åtanke kan begränsa

¹⁵ Förordning (EU) 2016/679.

¹⁶ Godkänt av Europaparlamentet och rådet den 7 december 2015, baserat på kommissionens förslag från 2013: COM(2013) 048 final – 2013/0027 (COD).

¹⁷ Förordning (EU) nr 2006/2004.

¹⁸ Se arbetsdokumentet om den digitala ekonomin från det gemensamma forskningscentrumet och institutet för framtidsstudier *An economic policy perspective on online platforms*, 2016.

¹⁹ OECD:s ministerförklaring som antogs i Helsingfors 2015: ”Vi ser fram emot den strategiska användningen av nya digitala verktyg och stordata för att möjliggöra en datadriven offentlig sektor”, se <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

affärsmodeller som onlineplattformar. Detta problem kommer att beaktas i kommissionens kommande meddelande om delningsekonomin.

Slutligen kan även principbaserade²⁰ själv- eller samregleringsåtgärder, inklusive branschverktyg för att säkerställa tillämpningen av lagstadgade krav och lämpliga övervakningsmekanismer, spela en roll. Om de är underbyggda av lämpliga övervakningsmekanismer kan de ange den rätta balansen mellan förutsägbarhet, flexibilitet, effektivitet och behovet av att utveckla lösningar som fungerar även i framtiden.

I allmänhet kommer kommissionen att ta följande principer i beaktande då den utarbetar svar på frågor om onlineplattformar:

- **Lika konkurrensvillkor för jämförbara digitala tjänster.**
- **Ansvarsfullt agerande av onlineplattformarna för att skydda kärnvärderingar.**
- **Öppenhet och rättvisa för att bibehålla användarnas förtroende och trygga innovation.**
- **Öppna och icke-diskriminerande marknader i en datadriven ekonomi.**

I nästa avsnitt förklaras hur kommissionen ämnar att omsätta dessa principer i praktik.

5. TILLÄMPNING AV HUVUDPRINCIPERNA FÖR UTVECKLING AV PLATTFORMAR I EU

i) Att säkerställa lika konkurrensvillkor för jämförbara digitala tjänster

”Over-the-top” (OTT) meddelandetjänster beräknas uppnå en marknadsandel på 90 % av den totala marknaden för meddelandetjänster 2020²¹.

Majoriteten av deltagarna i det offentliga samrådet om utvärdering och granskning av lagstiftningsramen för elektronisk kommunikation – däribland ett antal medlemsstater, operatörssammanslutningar och de flesta etablerade leverantörer och försäljare – anser att OTT-tjänster erbjuder konsumenterna ett funktionellt alternativ till traditionella teletjänster²².

De som svarade på det offentliga samrådet från olika grupper av berörda aktörer föreslog att man speciellt borde fokusera på de specifika aktiviteter som pågår på onlineplattformarna och på att säkerställa lika konkurrensvillkor²³.

Konkurrens från affärsmodeller som baserar sig på onlineplattformar uppmuntrar traditionella marknadsaktörer till att förnya sig och förbättra sina prestationer. Många onlineplattformar har utmanat konventionella affärsmodeller och erbjuder tjänster som användarna i allt högre grad ser som substitut till tjänster som erbjuds på ett konventionellt sätt. Leverantörerna av OTT-kommunikationstjänster på nätet är ett exempel på detta eftersom de allt mer konkurrerar med traditionella tjänsteleverantörer inom

²⁰ Kommissionen har offentliggjort principer för bästa praxis på <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

²² Se den sammanfattande rapporten: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294.

²³ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

telekommunikation²⁴. Dessa nya tjänster omfattas dock inte av samma regler som traditionella telekommunikationstjänster.

Definitionen av en jämförbar tjänst kan variera beroende på det offentliga politiska sammanhanget. För vissa ändamål (till exempel kommunikationens säkerhet och konfidentialitet) kan det vara nödvändigt att beakta alla tjänster som underlättar interaktiv kommunikation mellan användare. För andra kan slutanvändarna associera sådana garantier som försäkringar om tjänstens kvalitet eller sömlös sammankoppling mellan olika tjänsteleverantörer med användning av offentliga resurser såsom telefonnummer.

Det borde vara en allmän princip på den digitala inre marknaden att skapa lika konkurrensvillkor på relevanta områden. För att uppnå lika konkurrensvillkor kan det finnas ett behov av att förenkla, modernisera och mildra den befintliga lagstiftningen. Dessa moderniseringsinsatser bör syfta till att undvika att sätta en oproportionerligt stor börda på vare sig nya eller traditionella affärsmodeller.

Jämförbara digitala tjänster bör som en allmän princip omfattas av samma eller liknande regler, med beaktande av möjligheterna att minska den befintliga lagstiftningens omfattning. Kommissionen utvärderar som en del av sin **översyn av telekommunikationsregler i EU, som ska slutföras före slutet av 2016**, möjligheten att föreslå en riktad blandning av förslag som omfattar ett mått av avreglering (med beaktande av vissa regler som för närvarande endast gäller traditionella elektroniska kommunikationstjänster, som till exempel en del skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster), tillsammans med tillämpningen, vid behov, av en mer begränsad uppsättning av kommunikationsspecifika bestämmelser för alla relevanta och jämförbara tjänster, däribland sådana som erbjuds av OTT-aktörer.

Som en del av **2016 års översyn av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation** kommer kommissionen att överväga att förenkla och anpassa direktivets omfattning och den potentiella tillämpningen av vissa av bestämmelserna, till exempel de som gäller konfidentialitet, till att även omfatta nätbaserade OTT-kommunikationstjänster.

ii) Att säkerställa att onlineplattformar agerar på ett ansvarsfullt sätt

En av tre internetanvändare är barn²⁵. Barn i åldern 11–16 löper nu upp till 20 % större risk att utsättas för hatmeddelanden jämfört med 2010. Barn utsätts också lättare för vuxeninnehåll på nätet, ofta med obegränsad tillgång (23 av de 25 populäraste webbplatserna med vuxeninnehåll som besöks av internetanvändare i Storbritannien ger direkt, gratis och obegränsad tillgång till hårdpornografiska videor).²⁶

²⁴ Vissa av dessa kommunikationstjänster på nätet (till exempel sådana vars affärsmodell baserar sig på intäkter från marknadsföring eller insamling av uppgifter) uppvisar typiska egenskaper för plattformar, dvs. att de verkar inom flersidiga marknader och drar nytta av nätverkseffekter.

²⁵ *One in Three: Internet Governance and Children's Rights*, Sonia Livingstone, John Carr och Jasmina Byrne, november 2015.

²⁶ Undersökning gjord av EU Kids Online [www.eukidsonline.net/]. I Storbritannien upptäckte myndigheten för beställt tv att minst 44 000 barn i grundskolan surfade på en webbplats med vuxeninnehåll under endast en månads tid. Rapport från 2014 *For adults only? Underage access to online porn*.

Enbart under 2015 identifierade brittiska Internet Watch Foundation 68 092 unika webbadresser, baserade runtom i världen, som innehöll sexuella övergrepp mot barn.²⁷

Omkring tre fjärdedelar av alla som svarade på det offentliga samrådet, däribland majoriteten av konsumenter, medborgare och företag, efterlyste större öppenhet i riktlinjerna om innehållet på plattformar. Mer än två tredjedelar ansåg att olika kategorier av olagligt innehåll kräver olika politiska strategier i fråga om förfarandena för anmälan och åtgärder.

Siffror från juli 2015 visar att mer än 400 timmar videoinnehåll laddades upp till YouTube varje minut²⁸. Innehavare av upphovsrätt inom flera olika innehållssektorer (musik, bilder, medier, radio och tv) hävdade i sina svar på det offentliga samrådet att deras innehåll används av vissa onlineplattformar utan tillstånd eller genom licensavtal som enligt deras åsikt innehåller orättvisa villkor.

För många delar av samhället spelar plattformarna en allt viktigare roll när det gäller tillgång till information och innehåll. Denna roll för oundvikligen med sig ett större ansvar.

Då det befintliga ansvarssystemet för tjänstelevererande förmedlare som fastställs i direktivet om elektronisk handel utarbetades hade onlineplattformarna inte de egenskaper och den omfattning de har idag. Det skapade emellertid ett teknikneutralt regelverk som avsevärt har underlättat deras expansion. Detta är delvis tack vare harmoniseringen av undantaget för vissa typer av onlineplattformar från ansvar för olagligt innehåll och olaglig verksamhet som de varken har kännedom om eller kontroll över²⁹. Förutom en del oro kring ansvarsfrågor visade samrådet att de befintliga principerna i direktivet om elektronisk handel har ett stort stöd³⁰.

Baserat på detta kommer kommissionen att behålla ett balanserat och förutsägbart ansvarssystem för onlineplattformar. Detta är viktigt för den fortsatta utvecklingen av den digitala ekonomin i EU och för att frigöra investeringar i plattformsekosystem. Samtidigt har man påtalat ett flertal specifika frågor gällande olagligt och skadligt innehåll och olaglig och skadlig aktivitet på nätet vilka bör lösas för att den här strategin ska vara hållbar.

Den första frågan gäller spridningen av innehåll som är skadligt för minderåriga och hatspråk på videodelningsplattformar på nätet. Barn utsätts i allt högre grad för skadligt innehåll genom videodelningsplattformar³¹, medan uppmaning till våld eller hat genom audiovisuellt material på nätet är ett speciellt stort problem. Kommissionen tar itu med detta genom sektorspecifik lagstiftning som en del av ändringen av direktivet om audiovisuella medietjänster.

²⁷ IWF:s årliga rapport för 2015 <https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>. 69 % av offren bedömdes vara 10 år eller yngre och 1 788 offer bedömdes vara 2 år eller yngre.

²⁸ Se <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.

²⁹ Direktiv 2000/31/EG.

³⁰ Den stora majoriteten av enskilda användare, personer som laddar upp innehåll och mellanhänder anser att ansvarssystemet fyller sin funktion, medan de som svarade att de var missnöjda med det befintliga systemet (innehavare av upphovsrätt, deras sammanslutningar och anmälare) anser att det inte är tillräckligt tydligt eller inte tillämpas på rätt sätt, se Den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

³¹ EU Kids Online: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirrownwords020213.pdf>.

Den andra frågan gäller fördelningen av intäkter från användning av upphovsrättsskyddat innehåll. Uppkomsten av nya distributionsformer för onlineinnehåll kan göra upphovsrättsskyddat innehåll som laddats upp av slutanvändare allmänt tillgängligt. Dessa tjänster lockar allt fler användare och drar ekonomisk nytta av innehållsdistributionen, men det ifrågasätts allt mer om den vinst som genereras av vissa av dessa nya distributionsformer för onlineinnehåll fördelas på ett rättvist sätt mellan distributörer och upphovsrättsinnehavare. Kommissionen ämnar att ta itu med detta genom sektorspecifik lagstiftning inom upphovsrätt. Kommissionen kommer också att sträva efter att ta itu med frågan om rättvis ersättning till upphovsmän vid kontakt med andra parter som använder deras innehåll, inklusive onlineplattformar³². När det gäller utvärdering och modernisering av tillämpningen av immateriella rättigheter kommer kommissionen att utvärdera vilken roll förmedlare kan spela för skyddandet av immateriella rättigheter, även i fråga om varumärkesförfalskade varor, och överväga att ändra den särskilda lagstiftningsramen för tillämpning. Kommissionen kommer också att fortsätta samarbeta med plattformarna om att inrätta och tillämpa frivilliga samarbetsmekanismer som syftar till att stoppa intäktsflödena från olaglig verksamhet till aktörer som sysslar med kommersiella överträdelser av immateriella rättigheter, i enlighet med ”följ pengarna”-principen.

Den tredje frågan gäller viktiga områden som uppmaning till terrorism, sexuella övergrepp mot barn och hatspråk där alla onlineplattformar måste uppmanas att vidta effektivare frivilliga åtgärder för att inskränka exponeringen för olagligt och skadligt innehåll. Branschen har redan tagit många lovvärda initiativ på detta område. Dialogen med it-företag som syftar till en uppförandekod för olaglig hatpropaganda på nätet, EU:s internetforum om terrorisminnehåll och CEO-koalitionen för att göra internet en tryggare plats för barn och unga är alla viktiga exempel på förfaranden där flera olika berörda parter engagerar sig för att hitta gemensamma lösningar för att frivilligt upptäcka och bekämpa olagligt eller skadligt material på nätet. I takt med att onlineplattformarna fortsätter att växa och expandera till andra sektorer måste dessa insatser bibehållas och utvecklas runtom i EU så att deras positiva roll i samhället stärks.

Den fjärde frågan gäller oron som ett antal onlineplattformar uttryckte under det offentliga samrådet om att införandet av frivilliga åtgärder skulle innebära att de inte längre skulle kunna dra nytta av det undantag från ansvar för förmedlare som föreskrivs i direktivet om elektronisk handel. Det är därför viktigt att ge onlineplattformarna klarare riktlinjer om undantaget från ansvar för mellanhänder enligt det direktivet med hänsyn till sådana frivilliga åtgärder som de tar, för att göra det möjligt för dem att vidta effektivare självreglerande åtgärder.

Slutligen finns det ett behov av att övervaka befintliga förfaranden för anmälning och åtgärd, för att säkerställa att ansvarssystemet för förmedlare är konsekvent och effektivt. Innan kommissionen överväger att lägga fram ett initiativ kommer den först att utvärdera resultaten av pågående reformer, såsom översynen av direktivet om audiovisuella medietjänster, översynen av upphovsrätten och frivilliga initiativ såsom EU:s internetforum.

³² Del av den pågående utvärderingen av behovet att öka rättssäkerheten, öppenheten och insynen samt balansen i det system som styr ersättningen till upphovsmän och utövande konstnärer i EU – COM(2015) 626 final.

Kommissionen kommer att **bibehålla det befintliga ansvarssystemet för förmedlare** och samtidigt tillämpa en sektorspecifik, problembaserad syn på lagstiftning:

– Kommissionen kommer genom sitt förslag till **uppdatering av direktivet om audiovisuella medietjänster** som läggs fram tillsammans med detta meddelande att **föreslå att videodelningsplattformar vidtar åtgärder** för att skydda minderåriga från skadligt innehåll och skydda alla användare från uppmaning till hat.

– Kommissionen kommer i sitt nästa **upphovsrättspaket**, som ska antas under hösten 2016, att sträva efter en rättvisare fördelning av den vinst som genereras av onlinedistribution av upphovsrättsskyddat innehåll genom de onlineplattformar som tillhandahåller sådant innehåll.

– Kommissionen kommer ännu under 2016 att **ytterligare uppmuntra onlineplattformarna att vidta samordnade EU-omfattande självregleringsåtgärder**. Den kommer regelbundet att utvärdera hur effektiva och omfattande sådana frivilliga åtgärder är i syfte att fastställa om ytterligare åtgärder behövs och säkerställa att användarnas grundläggande rättigheter inte inskränks.

– Kommissionen kommer under andra halvåret 2016 att utreda behovet av riktlinjer **för onlineplattformarnas ansvar när de inför frivilliga åtgärder i god tro** för att bekämpa olagligt innehåll på nätet.

– Kommissionen kommer att utvärdera **behovet av formella förfaranden för anmälning och åtgärd** med hänsyn till bland annat de uppdaterade ramarna för audiovisuella medietjänster och upphovsrätt och pågående initiativ om självreglering och samreglering.

iii) Att främja förtroende och öppenhet och säkerställa rättvisa

- Information och makt till medborgare och konsumenter

En Eurobarometerundersökning från 2016 om onlineplattformar³³ visade att 72 % av de konsumenter som svarade var oroade över de uppgifter som samlas in om dem eller deras aktivitet. 72 % ansåg också att onlineplattformar bör regleras för att begränsa omfattningen av att olika resultat visas till användare baserat på de uppgifter som samlats in om deras aktivitet. Samtidigt uppgav 56 % av de konsumenter som svarade att de inte läser användarvillkoren för onlineplattformar.

Över 75 % av de svarande bland allmänheten³⁴ anser att det behövs mer öppenhet, i synnerhet om hur sponsring inverkar på i vilken ordning sökresultaten visas, om identifiering av den verkliga leverantören av tjänster eller produkter och om eventuell vilseledande praxis som påhittade recensioner.

Tillgång till uppgifter driver effektiviteten och innovationen på marknadsplatserna, men den kan också bidra till att rädda liv samt att förbättra utbildning, myndighetstjänster [och politisk utveckling](#). För att framtidens internet ska kunna nå framgång krävs att användarna

³³ Särskild Eurobarometer 447 om onlineplattformar (2016).

³⁴ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

har förtroende för onlineplattformar, och att onlineplattformarna iakttar all tillämplig lagstiftning och konsumenternas och andra användares legitima intressen³⁵. Den nyligen antagna översynen av EU-reglerna om tillgång till och hantering av personuppgifter omfattar redan viktiga bestämmelser för att bättre informera och skydda användare med avseende på insamling av personuppgifter, speciellt med explicita krav på samtycke och införandet av nya principer såsom uppgiftsskydd som standard och inbyggt uppgiftsskydd.

Stora delar av allmänheten är emellertid fortfarande misstänksamma mot insamling av uppgifter och anser att mer transparens behövs. Onlineplattformar måste svara på denna oro genom att på ett effektivare sätt informera användare om vilka personuppgifter som samlas in och hur de delas och används, i enlighet med EU-ramen för uppgiftsskydd³⁶. På ett mer allmänt plan omfattar den här frågan även de sätt som användare identifierar sig på för att få tillgång till onlineplattformar och tjänster. Det är allmänt konstaterat att många olika kombinationer av användarnamn och lösenord är både besvärligt och en säkerhetsrisk. Den vanliga praxisen att använda sin profil på en plattform för åtkomst till många andra webbplatser och tjänster involverar emellertid ofta icke-transparenta utbyten och sammankoppling av personuppgifter mellan olika onlineplattformar och webbplatser. Som ett sätt att lösa detta och hålla identifieringen enkel men säker borde konsumenterna kunna välja vilka kreditiv de vill använda för att styrka sin identitet. I synnerhet borde onlineplattformar godta kreditiv som har utfärdats av eller godkänns av nationella offentliga myndigheter, såsom elektroniska eller mobila identitetsbevis, nationella identitetskort eller bankkort.

Mer transparens behövs också för att användare ska förstå hur den information de ser filtreras, formas och anpassas för dem personligen, speciellt då denna information är grunden för köpbeslut eller påverkar deras deltagande i samhällslivet och demokratin. Om konsumenterna informeras ordentligt om produkterna de ser på eller konsumerar på nätet kan detta bidra till att marknaderna och konsumenternas välfärd fungerar på ett effektivt sätt.

Betygsättning och recensioner om produkter och tjänster på nätet ger både hjälp och makt åt konsumenterna, men de bör vara tillförlitliga, objektiva och omanipulerade. Ett vanligt exempel är påhittade recensioner, som kan leda till att bristen på förtroende underminerar affärsmodellen för just den plattformen, men också för branschen i övrigt, vilket nämndes i många svar på det offentliga samrådet³⁷.

Slutligen kräver EU:s befintliga konsument- och marknadsföringslagstiftning redan att onlineplattformar ska vara transparenta och inte vilseleda konsumenter, till exempel gällande sponsorerade sökresultat och recensions- och betygsättningssystem på nätet. Bättre tillämpning och efterlevnad av denna lagstiftning kommer att främja mer förtroende, transparens och rättvisa.

³⁵ Endast 22 % av européerna litar helt på företag som sökmotorer eller sociala nätverk, se särskild Eurobarometer 359, *Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*. En hög nivå av förtroende är samtidigt mycket viktig för den datadrivna ekonomin, se Europeiska kommissionens meddelande *Mot en blomstrande datadriven ekonomi*, COM(2014) 442 final.

³⁶ För närvarande direktiven 95/46/EG och 2002/58/EG och, när den är tillämplig, den allmänna uppgiftsskyddsförordningen. Den allmänna uppgiftsskyddsförordningen antogs i april 2016 tillsammans med Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott.

³⁷ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

Kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag till ändring av förordningen om konsumentskyddssamarbete tillsammans med detta meddelande, för att underlätta effektivare tillämpning av EU:s konsumentlagstiftning vid gränsöverskridande situationer.

Kommissionen har utvärderat riktlinjerna om direktivet om otilförliga affärsmetoder som ska antas tillsammans med detta meddelande. Kommissionen kommer därutöver att utvärdera om det finns ytterligare behov av att uppdatera de befintliga reglerna om konsumentskydd med avseende på plattformar som en del av kontrollen av ändamålsenligheten för EU:s konsument- och marknadsföringslagstiftning 2017. Den kommer också att övervaka tillämpningen av principerna för jämförelseverktyg som utarbetades under den dialog med flera berörda parter om jämförelseverktyg vilken kommissionen tog initiativ till³⁸.

I syfte att ge konsumenterna mer makt och säkra principerna om konkurrens, konsumentskydd och uppgiftsskydd **kommer kommissionen också att främja interoperabilitetsåtgärder, även genom att utarbeta principer och riktlinjer om interoperabilitet för elektroniska identitetsbevis senast 2017. Målet kommer att vara att uppmuntra onlineplattformar att godkänna andra elektroniska identitetsbevis** – i synnerhet de som fastställts under eIDA-förordningen³⁹ – som ger samma säkerhet som deras egna.

När det gäller den fortsatta dialogen med alla berörda parter **uppmuntrar kommissionen branschen** att utvidga de frivilliga åtgärderna, som kommissionen kommer att åta sig att hjälpa till med att utforma, för att förebygga verksamhet som minskar förtroendet, i synnerhet (men inte enbart) för att få bukt med påhittade eller vilseledande recensioner på nätet.

- Att säkra en rättvis och innovationsvänlig affärsmiljö

Nio av tio av de som svarade på det offentliga samrådet ansåg att företagsrelationerna mellan plattformar och leverantörer kan förbättras. De framhöll exempel på avtalsklausuler och praxis som enligt uppgift är problematiska inom många olika sektorer⁴⁰.

Bland de svarande som uttryckte missnöje med dessa relationer företag emellan anser mer än 80 % att marknadsdynamiken inte kommer att lösa problemet och att en blandning av lagstiftnings- och icke-lagstiftningsåtgärder krävs.

Många av de svarande ansåg att interna klagomålsmekanismer som inrättats av plattformarna inte är tillräckligt effektiva och kostnadseffektiva för att lösa de problem som uppstår mellan onlineplattformar och deras leverantörer.

I takt med att onlineplattformarnas roll i ekonomin ökar kan villkoren för åtkomst till onlineplattformarna vara en viktig faktor för företag både online och offline. För små och medelstora företag och mikroföretag kan vissa onlineplattformar utgöra viktiga, ibland

³⁸ Se KOM(2011) 942 slutlig.

³⁹ Förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden.

⁴⁰ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

huvudsakliga, ingångspunkter till vissa marknader och uppgifter. Onlineplattformarna å sin sida har ett stort intresse av en hållbar och positiv relation med sina företagsanvändare på vilka de förlitar sig för att skapa värde.

Under det offentliga samrådet framkom att vissa berörda parter hyste oro på flera punkter gällande otillbörliga affärsmetoder hos onlineplattformar. De vanligaste punkterna som uppgavs vara problematiska är bland annat följande:

1. Plattformar inför oskäligen användarvillkor, speciellt för åtkomst till viktiga användarbaser eller databaser.
2. Plattformar nekar marknadsåtkomst eller ändrar självsvåldigt villkoren för marknadsåtkomst, även åtkomst till viktiga företagsuppgifter.
3. Den dubbla rollen som plattformar spelar då de både underlättar marknadsåtkomst och samtidigt konkurrerar med leverantörerna kan leda till att plattformar på ett orättvist sätt marknadsför sina egna tjänster och missgynnar leverantörerna.
4. Orättvisa likhetsklausuler med skadliga effekter för konsumenten.
5. Bristen på transparens – i synnerhet om plattformstariffer, användning av uppgifter och sökresultat – kan skada leverantörernas affärsverksamhet.

Ett betydande antal företagsrepresentanter som svarade på det offentliga samrådet framhävde de potentiellt negativa följderna av denna handelspraxis som de upplevde som orättvis, och föreslog att ytterligare åtgärder – en blandning av lagstiftnings- och icke-lagstiftningsåtgärder – behövs⁴¹.

Slutligen visade samrådet också att det kan finnas ett behov av att utreda frågor kring ägande, användning av och tillgång till uppgifter. Detta är nödvändigt för att säkerställa en lämpligare och mer balanserad avtalsrelation mellan tjänstleverantörer och företagsanvändare, vilket är viktigt för att stimulera investeringar.

Konkurrens och inre marknadsstrategier bör ses som kompletterande politiska åtgärder som har en viktig roll att spela för att den digitala inre marknaden ska kunna fungera på ett effektivt sätt med avseende på onlineplattformar.

Konkurrenslagstiftningen omfattar frågor om konkurrens mellan marknadsaktörer, och skapar därigenom ett större urval för konsumenter till lägre priser och maximerar innovationsmöjligheterna. EU:s konkurrenspolitik baserar sig på konstanta principer, men verktygen är flexibla och kan på ett effektivt sätt tillämpas på olika marknaders särdrag, även för onlineplattformar.

Utöver tillämpningen av konkurrenspolitiken är frågan om det krävs åtgärder på EU-nivå för att säkra rättvisa relationer mellan företag. I detta skede behövs mera information om relationerna mellan plattformar och deras leverantörer eller partners för att utvärdera och kartlägga typen och omfattningen av de problem som kan skada dessa leverantörers affärsverksamheter, i synnerhet då detta kan påverka innovationen på ett negativt sätt. Nya asymmetrier kan skapas där affärsmodeller bygger på hela ekosystem av små och medelstora företag som är beroende av åtkomst till ett litet antal onlineplattformar, eller där

⁴¹ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

plattformarna har åtkomst till oöverträffade mängder dataset. I sådana situationer kan vissa leverantörer till plattformar på ett oproportionerligt sätt utsättas för potentiellt oskäligen affärsmetoder, även om plattformens dominans inte har fastställts.

Kommissionen kommer att utföra en riktad undersökning⁴² om praxis i relationerna mellan företag i onlineplattformsmiljön. Den kommer att mer i detalj utreda de frågor som väcktes under det offentliga samrådet samt den potentiella möjligheten till prövning bortom tillämpningen av konkurrenslagstiftningen, till exempel genom (frivilliga) tvistlösningsmekanismer, öppenhet och bättre informationsåtgärder eller riktlinjer. Kommissionen kommer att föra en dialog med berörda parter och offentliga myndigheter. **Kommissionen kommer senast under våren 2017 att fastställa om ytterligare EU-åtgärder krävs.**

iv) Att hålla marknaderna öppna och icke-diskriminerande för att främja en datadriven ekonomi

En majoritet av alla deltagarna i det offentliga samrådet såg ett behov av att stärka kapaciteten för onlineplattformarbyten⁴³. Många företag och privatpersoner angav att utformningen av onlineplattformars programgränssnitt eller de ändrade villkoren för åtkomst till dem var problematiska.

I en fungerande digital inre marknad är det bra om användarna kan byta plattformar så enkelt som möjligt. Användarnas beslut att fortsätta använda en onlineplattform och dela sina uppgifter bör vara ett fritt val som görs baserat på tjänstens kvalitet och inte på grund av att det är invecklat att byta till en annan plattform, t.ex. när det gäller att överföra sina uppgifter. Detta framhölls tydligt av Europeiska rådet i deras slutsatser i oktober 2013⁴⁴ och understöddes starkt under det offentliga samrådet. Några av deltagarna föreslog bland annat att gemensamma standarder för dataöverföring bör utvecklas, och talade för allmän portabilitet eller överförbarhet av råa personuppgifter och icke personliga uppgifter. För företagsanvändare ses detta som viktigt, eftersom de lagrar och hanterar kundernas och personalens personuppgifter, men de hanterar också stora volymer av icke personliga uppgifter som är viktiga för driftskontinuiteten.

Från de offentliga organens synpunkt är det viktigt att förenkla och minska kostnaderna för plattformarbyten. Portabilitet för uppgifter, utveckling av standarder och interoperabilitet – däribland genom ekosystem baserade på öppna programgränssnitt – är viktiga för att skapa fri rörlighet för uppgifter inom den digitala inre marknaden. På ett mer allmänt plan kan programgränssnitt göra det möjligt för mindre företag att använda och återanvända företagsuppgifter. I detta sammanhang bidrar välfungerande åtkomst till företagsuppgifter genom användarvänliga och väl designade programgränssnitt till att skapa och utvidga

⁴² Däribland workshoppar med berörda parter, möten med expertgruppen, undersökningar och studier.

⁴³ Se den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om onlineplattformar.

⁴⁴ ”Det finns också behov av att ta itu med de kvarvarande flaskhalsar för tillträde till det ’digitala livet’ från olika plattformar som följer av bristande driftskompatibilitet eller bristande portabilitet för innehåll och data. Detta hindrar användningen av tjänster inom den digitala sektorn samt konkurrensen. En öppen och icke-diskriminerande ram måste därför införas för att säkerställa driftskompatibiliteten och portabiliteten utan att det hindrar utvecklingen på det snabbt föränderliga digitala området eller skapar onödiga administrativa bördor, särskilt för små och medelstora företag.”

ekosystem med nya och innovativa produkter genom användningen av uppgifter som redan har samlats in, och som ibland aldrig utnyttjas⁴⁵.

Stora onlineplattformar och förmedlartjänster, såsom appbutiker och e-handelsplatser, kan utgöra slutna ekosystem. Detta beror på ett flertal orsaker, däribland kvalitetskontroll, ansvarsfrågor och säkerhet. Slutna plattformsekosystem kan leda till effektivitet, t.ex. större konkurrens mellan plattformar, men de kan också ha negativa effekter⁴⁶. Då offentliga medel används för att stödja plattformsinnovation är öppna plattformsmodeller i allmänhet att föredra. Detta gäller EU:s innovationsinvesteringar på nya områden såsom virtuell verklighet, smarta städer och sakernas internet, och på ett mer allmänt plan som en grund för ett hållbart framtidens internet. Öppna plattformsekosystem kan ge viktiga fördelar vad gäller sänkta kostnader för att byta plattform och ökad marknadseffektivitet. Kommissionens stöd är därför speciellt relevant för att säkerställa att **framtida utveckling av digital teknik förblir öppen**.

Som en del av initiativet om fritt uppgiftsflöde som har planerats till slutet av 2016 kommer kommissionen att granska olika alternativ för effektiva strategier, även tekniska standarder, för att underlätta byte och uppgiftsportabilitet mellan olika onlineplattformar och molntjänster, både för företag och för privat användare.

I detta sammanhang ska **kommissionen också utreda potentiella hinder för en inre datamarknad för EU** vilka kan uppstå på grund av rättslig osäkerhet **gällande ägande till och användbarhet för – eller åtkomst till – uppgifter**, även frågor gällande programgränssnitt.

⁴⁵ Detta är i synnerhet fallet för plattformar inom sakernas internet, som förklaras i arbetsdokumentet *Advancing the Internet of Things in Europe*, SWD(2016) 110/2.

⁴⁶ Detta påpekas till exempel även av tyska Monopolkommission i rapporten *Competition policy: The challenge of digital markets* från 2015, punkt 243.

6. SLUTSATS

I detta meddelande har kommissionen lagt fram sin övergripande utvärdering av onlineplattformar som en del av sin strategi för den digitala inre marknaden.

Onlineplattformarna spelar en viktig roll för innovation och tillväxt på den digitala inre marknaden. De har revolutionerat åtkomsten till information och har gjort många marknader effektivare genom att på ett bättre sätt koppla samman köpare och säljare av tjänster och produkter. Även om det finns några onlineplattformar som uppnår rekordantal användare runtom i världen och som hela tiden expanderar till nya områden av ekonomin finns det också fortfarande många möjligheter för konkurrenskraftiga europeiska plattformar att uppkomma. Den kanske viktigaste utmaningen som EU möter i dagens läge vad gäller att försäkra sin framtida internationella konkurrenskraft är att på ett effektivt sätt stimulera innovation inom dessa områden och samtidigt skydda konsumenternas och andra användares legitima intressen.

Denna utvärdering har också pekat på ett antal områden där offentliga eller privata intressen bör utvärderas noggrant och där bättre efterlevnad av EU:s lagstiftningsstandarder bör säkerställas.

På den här punkten framhålls behovet av att anta politiska strategier och lagstiftningsstrategier som direkt svarar på utmaningarna och som är flexibla och långsiktiga.

Där det är tillämpligt kan självreglering och samreglering ofta ge bättre resultat som möjliggör utvecklingen av starka plattformsekosystem i Europa. Sådana system kan komplettera eller förstärka den befintliga lagstiftning som redan reglerar en del av onlineplattformarnas verksamhet.

Branschens efterlevnad av tillämplig EU-lagstiftning och effekten av de frivilliga åtgärder som vidtas för att upprätthålla användarbasens förtroende kommer att vara en nyckelaspekt av arbetet med att ta itu med de utmaningar som anges i utvärderingen.

Slutligen ber kommissionen, för att uppfylla löftet om en digital ekonomi för alla, alla offentliga myndigheter och berörda parter – i synnerhet medlemsstaterna och Europaparlamentet – att stödja denna strategi så att EU till fullo omfamnar denna digitala framtid och samtidigt värnar om de gemensamma värderingarna.