



Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige

RAPPORT 2021:1

Konkurrensverket februari 2021

Utredare: Leo Hano Eriksson, Peiman Khezerian, Staffan Martinsson, David Nordström (projektledare), Hilda Ralsmark, Fredrik Rogbrant, Diego Gomez Ruales, Katharina Voss, Linnea Östberg

Foto: Mostphotos

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 6 |
| Bakgrund till rapporten..... | 6 |
| Sektorsundersökningens syfte..... | 7 |
| Slutsatser i korthet..... | 7 |
| Urval av marknader och plattformar | 8 |
| Resultat | 9 |
| Arbetet framåt..... | 16 |
| Summary..... | 20 |
| Background | 20 |
| Purpose of the sector inquiry..... | 21 |
| Summary of findings | 21 |
| Selection of markets and platforms | 22 |
| Results..... | 23 |
| Looking ahead | 31 |
| 1 Introduktion | 35 |
| 1.1 Den ökade betydelsen av digitala plattformar för svenska konsumenter | 35 |
| 1.2 Konkurrensverkets tillsynserfarenhet | 37 |
| 1.3 Covid-19..... | 38 |
| 1.4 Sektorsundersökningens syfte..... | 39 |
| 1.5 Frågeställningar och disposition | 39 |
| 1.6 Urval av marknader | 41 |
| 1.7 Problembeskrivningar | 43 |
| 1.8 Arbetsprocess..... | 45 |
| 2 Konkurrensrättslig förbudsreglering av digitala plattformar ur ett svenskt och internationellt perspektiv | 48 |
| 2.1 Den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen | 48 |
| 2.2 Internationella rapporter | 52 |
| 2.3 Översyn och ny lagstiftning på EU-nivå..... | 54 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3 | Beskrivning av utvalda marknader och plattformar | 60 |
| 3.1 | Butiker för mobilappar | 60 |
| 3.2 | Digitala marknadsplatser | 63 |
| 3.3 | Abonnemangstjänster för digitala böcker..... | 65 |
| 3.4 | Digitala beställningsplattformar för restaurangmat | 67 |
| 3.5 | Förmedling av digitalt annonsutrymme | 69 |
| 4 | Tipping och koncentration | 73 |
| 4.1 | Problembeskrivning..... | 73 |
| 4.2 | Betydelsen av nätverkseffekter..... | 73 |
| 4.3 | Datadrivna konkurrensfördelar | 80 |
| 4.4 | Multi-homing | 84 |
| 4.5 | Slutsatser om tipping och koncentration..... | 88 |
| 5 | Plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare | 91 |
| 5.1 | Problembeskrivning..... | 91 |
| 5.2 | Betydelsen av att ha tillgång till kundgrupper som inte går att nå via andra plattformar..... | 92 |
| 5.3 | Förekomst av andra kanaler än plattformar för att nå kunderna..... | 93 |
| 5.4 | Storleksförhållanden | 98 |
| 5.5 | Plattformarnas storlek i relation till företagsanvändarna..... | 98 |
| 5.6 | Dubbla roller som källa till ökad förmedlingsmakt | 102 |
| 5.7 | Inträde och inträdeshinder..... | 106 |
| 5.8 | Slutsatser om plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändarna | 113 |
| 6 | Plattformars dubbla roller | 117 |
| 6.1 | Problembeskrivning..... | 117 |
| 6.2 | Teorier om incitament till utestängning..... | 118 |
| 6.3 | Hur en plattformens effektivitet påverkas av dubbla roller..... | 120 |
| 6.4 | Plattformars behov av att knyta till sig konkurrenskraftiga företagsanvändare | 125 |
| 6.5 | Betydelsen av kundrelationer | 131 |
| 6.6 | Plattformarnas avgiftsmodeller..... | 136 |
| 6.7 | Synlighet på plattformen..... | 143 |
| 6.8 | Slutsatser om plattformars dubbla roller | 149 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Företagsanvändares tillgång till kunddata | 154 |
| 7.1 | Problembeskrivning..... | 154 |
| 7.2 | Delning av kunddata som en åtgärd mot konkurrensproblem..... | 155 |
| 7.3 | Kunddata som samlas in och genereras av plattformarna..... | 156 |
| 7.4 | Betydelsen av tillgång till kunddata för företagsanvändare..... | 160 |
| 7.5 | Plattformars balans mellan de potentiellt positiva och negativa effekterna av att dela kunddata till företagsanvändarna | 166 |
| 7.6 | Potentiella effekter av att plattformar begränsar företagsanvändarnas tillgång till kunddata | 169 |
| 7.7 | Kan kunddata användas av en plattform för att denna ska få en konkurrensfördel gentemot fristående företagsanvändare?..... | 175 |
| 7.8 | Slutsatser om företagsanvändares tillgång till kunddata | 181 |
| 8 | Kan Konkurrensverket utöva effektiv tillsyn mot digitala plattformar? | 184 |
| 8.1 | Tippning och koncentration..... | 185 |
| 8.2 | Plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare | 194 |
| 8.3 | Plattformars dubbla roller..... | 207 |
| 8.4 | Företagsanvändares tillgång till kunddata..... | 222 |
| 8.5 | Slutsatser om det finns hinder för Konkurrensverket att effektivt utöva tillsyn mot digitala plattformar och om det finns behov av regeländringar | 232 |
| | Referenser | 238 |

Sammanfattning

Bakgrund till rapporten

Digitaliseringen har inneburit att svenskar i allt större utsträckning använder internet för att handla, söka information, konsumera media, utföra ärenden och umgås.¹ Aktörerna som erbjuder handelsmöjligheter online kännetecknas i ökande utsträckning av att de tillhandahåller en yta – en digital plattform – och låter användare fylla den med värdeskapande innehåll. En stor del av svenskarnas konsumtion sker i dag på sådana digitala plattformar, vilka sorterar, rangordnar och presenterar olika innehåll, varor och tjänster till kunder. Den pågående pandemin efter utbrottet av covid-19 har också understrukit vikten av att kunna nyttja digitala plattformar för att få tillgång till produkter och tjänster online.

Framväxten av digitala plattformar har gett utrymme för betydande effektivitetsvinster, innovativa affärsmodeller och nya, snabbare sätt att nå kunder (företag och konsumenter). Samtidigt har plattformarnas ökade inflytande i samhället kommit att problematiseras utifrån ett antal olika perspektiv. Ett av dessa är konkurrensområdet, där en rad internationella expertpaneler och konkurrensmyndigheter under de senaste åren framfört olika argument för att digitala plattformar medför strukturella konkurrensproblem som nuvarande regelverk inte kan hantera.

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Att vissa plattformar växt till att bli stora och viktiga är i sig inget tecken på att konsumenter riskerar att skadas. Snarare kan just storleken vara ett tecken på att många konsumenter ser dem som de överlägsna alternativen. Men om tillväxten sker genom att plattformen förhindrar alternativa plattformar från att träda in och växa, kan resultatet bli färre valmöjligheter för konsumenter, svagare konkurrens och mer begränsad innovationstakt än nödvändigt. En plattform kan också agera på ett sätt som begränsar konkurrensen mellan företagsanvändare (säljare) på plattformen.² Exempelvis när en plattform med dubbla roller, det vill säga en plattform som även säljer egna produkter på plattformen, gynnar sin egen verksamhet genom att lyfta fram och synliggöra sina egna produkter framför företagsanvändarnas produkter. Detta påverkar konsumenters möjlighet att välja det för dem mest intressanta eller prisvärda alternativet negativt. Ett annat exempel är när plattformen använder en stark ställning för att försvaga och marginalisera sina företagsanvändare, till

¹ Andelen som använder internet i stort sett dagligen har under perioden 2002 till 2019 dubblats, från 45 procent av befolkningen till 91 procent. Ungefär fyra av fem svenskar anser att internet är viktigt i det privata vardagslivet och använder det för en rad ändamål, bland annat för att söka information, handla fysiska och digitala produkter, titta på filmer och video, lyssna på musik, podcasts och ljudböcker, och kommunicera med vänner och familj. Sju av tio använder digitala samhällstjänster som exempelvis skattedeklaration, resebokning, sjukvård och digitala brevlådor. Källa: Internetstiftelsen och Post- och telestyrelsen.

² Företagsanvändarna är fristående företag som använder plattformarna för att distribuera produkter, tjänster eller innehåll till de kunder som besöker plattformen. Kunderna utgörs som regel av konsumenter, förutom på marknaden rörande förmedling av digitalt annonsutrymme där kunderna är annonsörer.

exempel genom att ta ut höga avgifter eller genom att inte ge dem tillgång till viktig kunddata. Detta kan leda till att utbudet på plattformen försämras, att företagsanvändare övervältrar sina ökade kostnader på konsumenterna, och att företagsanvändarnas incitament till innovation försvagas. Det är därför viktigt att värna om effektiv konkurrens mellan digitala plattformar och på digitala plattformar, till nytta för konsumenterna.

Sektorsundersökningens syfte

I syfte att få en djupare inblick i konkurrens- och marknadsförhållandena på digitala plattformsmarknader i Sverige har Konkurrensverket genomfört en sektorsundersökning. Konkurrensverket har analyserat fem utvalda marknader och sin tillsynserfarenhet, för att besvara frågorna om det finns hinder för effektiv konkurrens på digitala plattformar och om det är möjligt att utöva effektiv tillsyn eller om det finns behov av regeländringar eller kompletterande regelverk.

Slutsatser i korthet

Undersökningen visar att digitala plattformsmarknader till sin funktion kan vara mycket komplexa och att det finns betydande skillnader mellan både plattformar på samma marknad och mellan olika plattformsmarknader. Det är därför svårt att dra generella slutsatser. Varje marknad måste analyseras separat och i detalj för att få en tydlig bild av dess funktionssätt och de affärsmodeller som tillämpas. Det finns stor variation mellan marknaderna gällande risken för konkurrensproblem som kan uppstå som ett resultat av marknadsstrukturer och de typer av förfaranden som potentiellt är problematiska. Ett antal företeelser som beskrivs i rapporten är inte nödvändigtvis specifika för plattformsmarknader, även om den konkreta risken för att vissa typer av konkurrensproblem uppstår kan vara större på dessa.

Den analys som gjorts inom ramen för sektorsundersökningen av de utvalda marknaderna och Konkurrensverkets tillsynserfarenhet visar sammantaget att det i flera fall är möjligt att åtgärda konkurrensproblem inom digitala marknader med stöd av det befintliga konkurrensregelverket, som är tillämpligt oberoende av marknad. Samtidigt har det befintliga konkurrensregelverket, som förbjuder konkurrensbegränsande avtal mellan företag och företags missbruk av en dominerande ställning,³ ett antal inbyggda begränsningar. Även om ett visst konkurrensproblem i många fall i och för sig kan utredas som en potentiell överträdelse av konkurrensreglerna, är förekomsten av ett konkurrensproblem endast ett av de rekvisit som behöver vara uppfyllda för att ingripa i ett enskilt fall. Vissa typer av konkurrens-

³ 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF respektive 2 kap. 7 § KL och artikel 102 FEUF. Därutöver finns en möjlighet såväl på svensk nivå som på EU-nivå att förbjuda företagskoncentrationer som leder till eller förstärker konkurrensskadliga marknadsstrukturer, exempelvis genom uppköp av konkurrenter på redan koncentrerade marknader.

problem kan också falla helt utanför tillämpningsområdet för nuvarande konkurrensregler. Oavsett vilka möjligheter det finns att ingripa i en viss situation, kan det finnas effektivare, snabbare och mer kostnadseffektiva sätt att åtgärda vissa konkurrensproblem. På EU-nivå har lagstiftningsförslag lagts fram i syfte att reglera mycket stora digitala plattformar. Konkurrensverket anser att det även på svensk nivå bör utredas vilket ytterligare regelverk som behövs för att åtgärda eller förhindra uppkomst av sådana konkurrensproblem som inte kan eller som det inte är ändamålsenligt att åtgärda, förhindra eller motverka med nuvarande konkurrensrättslig förbudsreglering eller annan befintlig reglering. Detta är enligt Konkurrensverket en både aktuell och angelägen fråga för konkurrensen, och konsumenterna, i Sverige.

Urval av marknader och plattformar

En del av analysen i undersökningen utgår från ett urval av 16 plattformar från fem olika marknader i Sverige.⁴ Urvalet gjordes utifrån en granskning av vilka marknader som har förekommit i sektorsundersökningar i andra länder, i tillsynsärenden och inkomna tips till Konkurrensverket, samt information som inkom till Konkurrensverket under sektorsundersökningens konsultationsfas.

Tabellen nedan visar vilka marknader, plattformar, typer av företagsanvändare och kunder som ingått i undersökningen.⁵

| Marknad | Butiker för mobilappar | Digitala marknadsplatser | Abonnemangstjänster för digitala böcker | Digitala beställningsplattformar för restaurangmat | Förmedling av digitalt annonsutrymme |
|--------------------------|------------------------|---|---|--|--------------------------------------|
| Plattformar | Google, Apple | Fyndiq, Cdon, Tradera, Afound, Elgiganten | Storytel, Nextory, Bookbeat, Bokus Play | Foodora, Uber Eats, Wolt | Google, Facebook |
| Företagsanvändare | Appägare | Handlare | Förlag | Restauranger | Publicister |
| Kunder | Konsument | Konsument | Konsument | Konsument | Annonsörer |

⁴ Dessa utgör inte nödvändigtvis en relevant marknad i konkurrensrättslig mening.

⁵ Det finns en rad andra tjänster och affärsmodeller som skulle kunna anses falla inom begreppet *digitala plattformar* än de som ingår i denna undersökning. Här kan särskilt nämnas annonsfinansierade plattformar och plattformar som erbjuder kommunikationstjänster eller sociala medietjänster, vilka alltså inte ingår i urvalet.

Resultat

Sektorsundersökningen bekräftar, i linje med vad flera andra internationella expertpaneler och konkurrensmyndigheter har konstaterat, att det finns risk för ett antal olika konkurrensproblem på digitala plattformsmarknader. Flera av dessa skulle, beroende på vad det rör sig om för fråga och aktör, formellt sett kunna åtgärdas med stöd av de befintliga förbuden i konkurrensregelverket.

Sektorsundersökningen visar dock att Konkurrensverket inte alltid haft möjligheten att åtgärda vissa typer av konkurrensproblem och att vissa av de identifierade konkurrensproblemen sannolikt inte skulle kunna åtgärdas på ett effektivt sätt genom tillämpning av nuvarande förbudsreglering.⁶ Andra typer av problem som identifierats på digitala plattformsmarknader kan också falla helt utanför tillämpningsområdet för nuvarande konkurrensregler.

Det finns flera viktiga skillnader mellan plattformar och mellan plattformsmarknader

Digitala plattformar används som ett brett samlingsbegrepp i sektorsundersökningen, men det finns betydande skillnader mellan de plattformar som ingår i undersökningen. Exempelvis kan plattformarna ha olika affärsmodeller. Vissa plattformar ingår som delar i större ekosystem av produkter och tjänster, medan andra aktörer är mer nischade mot att erbjuda en enda plattformstjänst. Vissa plattformar är vertikalt integrerade och säljer egna produkter eller tjänster i konkurrens med anslutna företagsanvändare, medan andra är fristående plattformar utan egen försäljning.

Det finns även andra betydande skillnader mellan marknaderna. Graden av koncentration skiljer sig exempelvis åt, liksom antalet alternativ företagsanvändarna har till enskilda plattformar. Hur viktig kunddata är för plattformens och företagsanvändarnas konkurrensförmåga varierar likaså. Vilken marknad företagsanvändarna är aktiva inom påverkar även plattformens handlingsutrymme. Exempelvis kan marknader skilja sig åt vad gäller kostnadsstruktur, kapacitetsbegränsningar och om konkurrensen är lokal eller nationell.

Det finns således ett flertal skillnader mellan plattformar och mellan marknader varför också riskerna för konkurrensproblem varierar stort mellan dem.

Risken för tippning är olika på olika digitala plattformsmarknader

Plattformars värdeskapande roll består till stor del av att knyta till sig olika grupper av användare och möjliggöra interaktioner mellan dessa. Nyttan för en användare att använda en plattform ökar ofta när många andra använder samma plattform och plattformar brukar därför sägas karaktäriseras av nätverkseffekter. Nätverkseffekter kan vara *direkta*, vilket innebär att en användares nytta påverkas av andra användare från samma grupp. Ett socialt nätverk saknar exempelvis värde utan vänner att dela statusuppdateringar med. Nätverkseffekter kan också vara *indirekta*,

⁶ Se även Konkurrensverket, yttrande till Näringsdepartementet, dnr 479/2020.

vilket innebär att en användares nytta av plattformen påverkas av andra användare från en annan grupp. Ju fler spelare som exempelvis väljer en särskild spelkonsol, desto mer intressant blir det för spelutvecklare att erbjuda spel för konsolen, och vice versa.

Flera internationella expertpaneler har pekat på risken att plattformar som nått en viss storlek när det gäller antalet användare får ett ointagligt försprång på sina konkurrenter, som på grund av sin begränsade storlek uppfattas som mindre attraktiva och därför väljs bort av användare. Utsikten att kunna nå en sådan stark ställning kan ofta motivera en intensiv expansion med stora initiala förluster. Det brukar beskrivas som att plattformarna tävlar om att bli den som "tippas" marknaden. Konkurrensen blir i detta fall *om* marknaden, snarare än *på* marknaden. Nätverkseffekter ökar nyttan för användargrupperna att finnas på samma plattform och därmed möjligheten för plattformarna att tippa marknaderna.

Undersökningen visar att det på flera av de fem marknaderna finns mekanismer som förhindrar en sådan tippning. Det är exempelvis på flera marknader vanligt att användare värderar andra faktorer än hur många andra användare som finns på en plattform och vill kunna prova flera olika plattformars erbjudanden. På flertalet marknader kan användare enkelt använda och byta mellan flera plattformar, vilket ökar möjligheterna att flera plattformar samexisterar på marknaden och konkurrerar med varandra. Undersökningen ger även stöd för att det finns indirekta nätverkseffekter på dessa marknader, även om styrkan i dessa inte har kunnat undersökas närmare. Men undersökningen visar också att plattformar kan ha incitament att låsa in användarna för att skifta balansen och kunna tippa marknaden till sin fördel. Hur det tar sig uttryck kan skilja sig åt beroende på om det är företag eller konsumenter som blir inlåsta.

En viktig slutsats i sektorsundersökningen är därmed att plattformar kan försöka tippa marknaden till sin fördel, till exempel genom att låsa in användare och försvåra byte till konkurrerande plattformar. Sammantaget framgår att plattformar, när de har som mål att tippa marknaden, i vissa fall kan komma att agera på ett sätt som hindrar en effektiv konkurrens och ytterst leder till skada för kunder.

Att en plattform försvårar för användare att ansluta sig till andra plattformar, och därigenom stänger ute konkurrenter, kan ge Konkurrensverket anledning att inleda en utredning av om förfarandet strider mot konkurrensreglerna. Konkurrensverkets erfarenhet är att det på nya digitala marknader kan vara särskilt viktigt att detta sker i ett tidigt skede för att värna konkurrensen mellan plattformar. Detta då digitala marknader är dynamiska och det kan finnas faktorer som gör att marknader tippas relativt snabbt, utan att Konkurrensverkets tillsynsarbete kan förhindra eller åtgärda detta.

Plattformarna har en varierande grad av förmedlingsmakt mot företagsanvändarna

Flera internationella expertpaneler beskriver hur en plattform kan bli en oundviklig partner för att företagsanvändare ska nå vissa kunder. Positionen som förmedlare mellan företagsanvändare och kunder kan ge plattformen möjlighet att ta ut höga avgifter eller på andra sätt försämrade villkoren gentemot företagsanvändare. Detta har av de internationella expertpanelerna kallats att plattformen har förmedlingsmakt (eng. *intermediation power*).⁷ I takt med digitaliseringen har kunders köp på plattformar blivit en allt viktigare inkomstkälla för många företagsanvändare. Det finns därför en risk för ökande förmedlingsmakt på digitala marknader.

Undersökningen visar att flertalet plattformar ger företagsanvändarna möjlighet att nå kunder som de har svårt att nå på andra sätt. Vidare visar undersökningen att förekomsten av förmedlingsmakt inte är binär utan snarare en glidande skala, där plattformar kan ha en svagare eller starkare grad av förmedlingsmakt. Ju svagare faktisk eller potentiell konkurrens om kunderna som plattformen möter, desto starkare blir plattformens förmedlingsmakt gentemot företagsanvändarna, och desto större är riskerna för att plattformen agerar på ett sätt som begränsar konkurrensen. Graden av förmedlingsmakt ökar när kunder på grund av exempelvis inlåsnings, nätverkseffekter, kostnader eller vana använder endast en plattform. I sådana situationer får företagsanvändare svårt att nå den enskilda kunden på andra sätt än genom den plattform den för tillfället använder. Plattformar kan därför också ha incitament att låsa in kunder och försvåra byte.

Sektorsundersökningen visar vidare att graden av förmedlingsmakt inte nödvändigtvis beror på hur stor plattformen är eller hur koncentrerad marknaden är. En plattform kan därmed ha förmedlingsmakt utan att marknaden nödvändigtvis har tippat. Detta är ett resultat som är i linje med de internationella expertpanelernas rapporter.

Dock visar studien att i situationer där plattformen inte har en ren förmedlingsroll utan köper in och vidare säljer företagsanvändarnas varor kan det vara mindre lämpligt att benämna plattformens makt gentemot företagsanvändare som förmedlingsmakt. I dessa fall kan köparmakt vara ett mer relevant begrepp, även om analysen till stor del skulle utgå från samma faktorer som beaktas vid bedömningar av förmedlingsmakt.

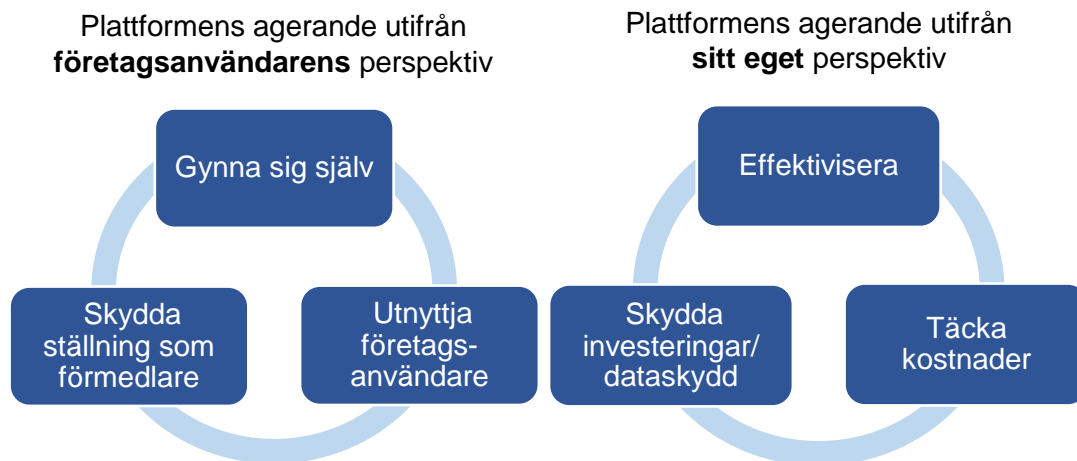
⁷ Begreppet har likheter med de på traditionella marknader mer vanligt förekommande begreppen köparmakt och säljarmakt. En möjlig förklaring till att rapporterna har frångått dessa begrepp är att digitala plattformar fyller olika funktioner och därför sällan kan kategoriseras som enbart en traditionell säljare eller köpare.

Konkurrensverket har erfarenhet av att utreda plattformars förmedlingsmakt, men kan konstatera att det saknas tydlig praxis kring hur förmedlingsmakt ska bedömas på digitala marknader. I de fall där plattformar har stark förmedlingsmakt trots en förhållandevis låg marknadskoncentration finns det risk att konkurrensbegränsande förfaranden inte kan åtgärdas med tillsyn enligt de befintliga konkurrensrättsliga förbuden.⁸

Plattformarnas agerande gentemot företagsanvändare kan ha olika effekter på konkurrensen

På de plattformar som ingår i undersökningen konkurrerar företagsanvändare med varandra om att bli valda av de kunder som använder plattformen. Plattformarna anger att de har ett intresse av konkurrenskraftiga företagsanvändare och att de agerar på ett sätt som maximerar värdet av plattformen inte bara för företagsanvändarna utan också för kunderna. Å andra sidan upplever företagsanvändare som anser sig ha få alternativ till plattformen för att nå kunderna, i vissa fall att plattformen utnyttjar det genom att utforma villkor och regler på ett sätt som marginaliserar och försvagar dem.

Plattformars ageranden kan därför uppfattas på helt olika sätt beroende på perspektiv. Medan den enskilde företagsanvändaren som träffas av agerandet kan känna sig marginaliserad, kan det ur plattformens perspektiv öka värdet av dess tjänst.



⁸ I utredningar som gäller potentiella överträdelser av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF vid vertikala förhållanden är Europeiska kommissionens vertikala gruppundantagsförordning (VGUF) och lagen om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal tillämpliga på flertalet avtal. Det innebär förenklat att avtalsklausuler, förutom vissa särskilt listade klausuler, som skulle kunna vara konkurrensbegränsande är undantagna från tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF så länge parternas marknadsandel understiger 30 procent vardera (det så kallade tröskelvärdet).

Ett exempel på när plattformar och företagsanvändare har olika perspektiv på plattformens agerande är när plattformarna har en dubbel roll genom att de är vertikalt integrerade och säljer produkter eller tjänster på plattformen i konkurrens med företagsanvändarna. På flertalet marknader som ingår i sektorsundersökningen finns det exempel där rollen som plattform uppstått genom att dess ägare öppnat sin distributionskanal för egna produkter för konkurrerande företag. Fördelen med ett sådant tillvägagångssätt är att aktören genom att tillhandahålla en plattform kan bredda sortimentet och locka till sig mer trafik. Samtidigt innebär det att plattformen axlar en dubbel roll som både distributör och konkurrent till företagsanvändarna. Företagsanvändare som använder dessa vertikalt integrerade plattformar för att sälja sina produkter eller tjänster uttrycker oro över att det kan påverka plattformens neutralitet och ge den incitament att gynna försäljningen av sina egna produkter framför sina konkurrenter.

I vilken utsträckning kunder låter sig styras av vad som presenteras mest framträdande på plattformen varierar också mellan marknaderna och därför är betydelsen för företagen av att få en framskjuten placering på plattformen olika. I situationer där det är viktigt att synas på plattformen och många företagsanvändare konkurrerar om att synas kan det vara svårt för plattformen att uppfattas som objektiv vad gäller exempelvis hur företagens erbjudanden rangordnas och presenteras. Plattformar kan därför ha incitament att signalera neutralitet genom tydliga rangordningskriterier, publika prislister eller organisatorisk struktur. Hur trovärdigt detta uppfattas av företagsanvändarna är svårt att säga och varierar sannolikt från plattform till plattform.

Ett annat exempel är i användandet av information om användarna, det vill säga kunddata. Hur viktig kunddata är för plattformens och företagsanvändarnas konkurrensförmåga varierar både mellan och inom olika marknader. Många aktörer på de marknader där data anses vara viktig uppfattar att plattformarna inte delar tillräckligt med data med sina företagsanvändare och att företagsanvändarnas konkurrensförmåga därför försvagas. Enligt plattformarna finns det både legala och tekniska hinder för att dela med sig av data. Men det kan också finnas ekonomiska överväganden. Förutom att använda kunddata som genereras på plattformen för att förbättra sitt erbjudande på plattformen, kan företagsanvändarna även använda kunddatan för att styra kunderna från plattformen vidare till sina egna distributionskanaler, vilket minskar plattformens intäkter. På marknader där detaljerad kunddata är en viktig tillgång för både plattformen och företagsanvändarna kan det därför uppstå motsättningar.

Sammantaget visar undersökningen att en bedömning av huruvida plattformars dubbla roller leder till ageranden som begränsar konkurrensen på ett sätt som orsakar konsumentskada är komplex och situationsberoende. Att plattformar inte ger företagsanvändare tillgång till viss kunddata betyder inte heller nödvändigtvis att plattformen har en konkurrensfördel eller agerar på ett vis som leder till konsumentskada. Sammanfattningsvis går det därför inte att dra några generella slutsatser om effekten av plattformars dubbla roller eller företagsanvändares tillgång till kunddata på konkurrensen och konsumenterna. Det kan skilja sig stort mellan marknader och en gedigen analys av flera faktorer är nödvändig för att kunna göra en bedömning.

De konkurrensproblem som aktualiseras i relationen mellan plattformar och deras företagsanvändare passar bara delvis in i befintlig praxis. Det finns därför behov av praxisutveckling för att förtydliga hur konkurrensreglerna kan tillämpas på de särskilda förutsättningar som digitala plattformsmarknader har. Samtidigt är det inte säkert att tillämpningen av konkurrensreglerna alltid är det mest effektiva sättet att åtgärda den här typen av förfaranden, vilket utvecklas närmare nedan.

Den nuvarande förbudsregleringen är inte alltid effektiv för att undanröja konkurrensproblem

Det nuvarande konkurrensrättsliga regelverket vilar på ett antal ständiga förbud, varav sektorsundersökningen i första hand behandlar missbruksförbudet och förbudet mot konkurrensbegränsande avtal.⁹ Tillsynen med stöd av de befintliga konkurrensrättsliga förbuden har historiskt sett utvecklats och anpassats till nya affärsmodeller och marknadsförhållanden. I princip kan förbuden inrymma ett antal förfaranden som är problematiska från konkurrenssynpunkt på, bland annat, digitala plattformar. Konkurrensverkets tillsynserfarenhet visar också att det konkurrensrättsliga regelverket i många fall är flexibelt nog för att kunna träffa eventuellt konkurrensbegränsande förfaranden som utgår från digitala plattformar. Ett antal av de potentiella konkurrensproblem som identifieras i sektorsundersökningen skulle åtminstone i teorin kunna hanteras inom ramen för Konkurrensverkets tillsyn med stöd av den nuvarande förbudsregleringen. Sektorsundersökningen visar också att vidareutveckling, exempelvis av skadeteorier och analysverktyg, är nödvändig. Fortsatt aktiv tillsyn, även på nya och dynamiska marknader, är ett viktigt instrument för att säkerställa välfungerande marknader. Det finns också ett behov av klagande rättspraxis från såväl EU-domstolen som Patent- och marknadsdomstolarna i ett antal viktiga avseenden.

⁹ Det kan noteras att konkurrenslagen även förbjuder konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket kan också förbjuda företagskoncentrationer som kan leda till påtagligt skadliga effekter på konkurrensen.

Det nuvarande konkurrensrättsliga regelverket har dock ett antal inbyggda begränsningar som kan innebära att ett konkurrensproblem visserligen kan utredas som en potentiell överträdelse av konkurrensreglerna, men att det skulle kunna finnas effektivare, snabbare och mer kostnadseffektiva sätt att angripa problemet:

1. Konkurrensverket kan endast utreda *förfaranden* som kan omfattas av förbuden i 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen (KL) samt i artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Det innebär att konkurrensbegränsande *marknadsstrukturer* principiellt inte omfattas av dessa förbud.
2. Konkurrensreglerna kan enbart tillämpas *efter* det att ett konkurrensbegränsande förfarande har inletts eller aviserats. Det innebär att konkurrensreglerna principiellt sett inte kan tillämpas för att förhindra befarade konkurrensbegränsande förfaranden. Ett ingripande mot potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden måste även föregås av en noggrann utredning för att avgöra om de träffas av de konkurrensrättsliga förbuden, vilket gör att förfaranden kan pågå en viss tid innan tillsynen får effekt.
3. De beteendemässiga eller strukturella ålägganden som kan utformas om ett företag har överträtt konkurrensreglerna måste syfta till att undanröja överträdelseförfarandet. Det innebär att Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utforma ålägganden som är framåtsyftande eller som föreskriver i detalj hur företag ska undanröja ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i KL eller FEUF.
4. Utredningar om potentiella överträdelser av konkurrensreglerna omfattar bara de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse och inte alla företag inom en viss marknad eller bransch. Om konkurrensproblemet i fråga omfattar en hel marknad kan det innebära att Konkurrensverket behöver utreda dessa företag i ett flertal ärenden. Under vissa förutsättningar, exempelvis då ett visst förfarande är undantaget enligt det vertikala gruppundantaget, saknas i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt om samma regler gällde för alla dessa företag.

Erfarenheterna av tillsynsarbetet på EU-nivå samt från ett antal expertrapporter pekar också på slutsatsen att den nuvarande förbudsregleringen inte alltid är det mest effektiva medlet att undanröja konkurrensproblem på digitala plattformsmarknader. Konkurrensverket kan utifrån tillsynserfarenheten konstatera att vissa konkurrensproblem inte har kunnat hanteras på bästa sätt med de sanktionsmedel som Konkurrensverket har till sitt förfogande. I till exempel utredningen rörande SJ:s nekande att ge konkurrenter tillträde till SJ:s plattform för försäljning av tågbiljetter fann Konkurrensverket att ett ingripande inte skulle vara ändamålsenligt för att uppnå väl fungerande konkurrens. Detta trots att de rådande marknadsförhållandena skapade barriärer för inträde och expansion. Därför föreslog Konkurrensverket i en skrivelse till regeringen att låta utreda behovet och utformningen av reglering på området för försäljning av biljetter för tågtrafik.¹⁰

Resultaten av sektorsundersökningen visar dessutom att vissa konkurrensproblem kan vara hänförliga till strukturella risker på plattformsmarknader. Dels gäller det marknader som visar tendenser att tippa eller som redan har tippat. Dels gäller det om en eller flera plattformar på en marknad har stark förmedlingsmakt, vilket kan innebära att marknaden segmenteras. Företagsanvändare kan då få svårt att nå den enskilda konsumenten på andra sätt än genom den plattform konsumenten för tillfället använder. Under dessa förutsättningar kan plattformar ha möjlighet och incitament att ägna sig åt potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden. Sådana förfaranden kan, beroende på omständigheterna, bli föremål för ingripanden enligt konkurrensreglerna. Konkurrensverket bedömer dock att sådana ingripanden inte alltid är det mest effektiva sättet att komma till rätta med konkurrensproblem på en sådan marknad, om konkurrensproblemet har sin grund i marknadens struktur eller om det krävs framåtblickande åtgärder för att konkurrensen på marknaden ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Arbetet framåt

De begränsningar som identifierats talar för att det finns ett behov av att den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen kompletteras med ett nytt regelverk som kan användas i de fall då det nuvarande regelverket antingen inte alls, eller inte effektivt, kan åtgärda potentiella konkurrensproblem.

¹⁰ Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

Ny lagstiftning rörande digitala plattformar föreslås på EU-nivå

De olika internationella expertpaneler som publicerat rapporter om digitala plattformsmarknader har framfört ett antal förslag om ändringar av konkurrensreglerna och om ny lagstiftning. Under arbetets gång har det också kommit flera viktiga initiativ och förslag på EU-nivå från Europeiska kommissionen (kommissionen) som rör, eller påverkar, konkurrensregelverket i Sverige. En mängd initiativ har tagits också på flera andra håll. Konkurrensverket beskriver i rapporten ett urval av relevanta lagstiftningsinitiativ från kommissionen och andra medlemsstater som är relevanta för bedömningen av behovet av kompletterande regler på konkurrensområdet också i Sverige.

Ett konkret lagstiftningsförslag som kommissionen har lagt fram är den så kallade rättsakten om digitala marknader (eng. *Digital Markets Act, DMA*) som publicerades den 15 december 2020. Förslaget innehåller två listor med skyldigheter avseende förfaranden som begränsar möjligheten att konkurrera på marknaden eller är orättvisa. Enligt förslaget ska listan dock bara gälla för vissa så kallade grindvakter (eng. *gatekeepers*). Med detta avses stora digitala plattformar inom sektorer såsom tjänster för onlinebaserade sociala nätverkstjänster, onlinebaserade sökmotorer och operativsystem. Utöver de nya skyldigheterna föreslås företagen också få en informationsplikt, bland annat om varje planerat företagsförvärv. Förslaget innehåller också bestämmelser om tillsyn, som ska utövas av kommissionen.

DMA är vid tidpunkten för denna rapport enbart ett förslag till en ny förordning som är föremål för överväganden och förmodat ändringar inom ramen för EU:s ordinarie lagstiftningsprocess i vilken både Europeiska unionens råd och Europaparlamentet är involverade. Förslaget har enligt Konkurrensverket förutsättningar att åtgärda vissa av de potentiella konkurrensproblem som identifieras i denna rapport. Förordningen skulle dock bara omfatta vissa stora plattformar som har betecknats som grindvakter, bland annat på grund av deras position i en signifikant del av EU:s inre marknad. Det innebär att en eventuell reglering sannolikt kommer att exkludera många plattformar, exempelvis sådana som bara är verksamma i en medlemsstat. Förordningen föreslås inte påverka tillämpningen av redan existerande konkurrenslagstiftning.

Resultaten från sektorsundersökningen pekar på ett behov av ett kompletterande svenskt regelverk

Det finns anledning att, utöver lagstiftning på EU-nivå, se över hur reglerna som är ämnade att säkerställa väl fungerande konkurrens ska utformas även på svensk nivå. Ett sådant arbete bör initieras för att säkerställa att marknaderna i Sverige ges de bästa förutsättningarna att präglas av effektiv konkurrens med högre kvalitet, lägre priser, ökad innovation, tillväxt och konkurrenskraft som följd.

Det finns, som undersökningen visat, stora skillnader mellan de undersökta marknaderna, inte minst vad gäller struktur och affärsmodeller. Dessutom behöver förfaranden som kan utgöra konkurrensproblem under vissa förutsättningar inte nödvändigtvis vara det under andra förutsättningar. De undersökta marknaderna är, liksom de flesta andra, i ständig förändring, varför en ingående undersökning av eventuella konkurrensproblem på enskilda marknader skulle behövas innan slutsatser om konkreta konkurrensproblem och nödvändiga åtgärder kan dras. Sektorsundersökningens resultat talar därför inte för att det på svensk nivå, det vill säga utöver det arbete som sker på EU-nivå med DMA, finns behov av någon konkurrensfrämjande förhandsreglering av plattformar.

Sektorsundersökningens slutsats är däremot att det finns ett behov av ett flexibelt kompletterande regelverk på svensk nivå för att på effektivt sätt undanröja konkurrensproblem på plattformsmarknader. Ett sådant regelverk skulle kunna användas där konkurrensproblem har konstaterats, eller för att undvika att konkurrensskadliga marknadsstrukturer uppstår inom en snar framtid, och där det nuvarande konkurrensregelverket inte medger ett tillräckligt effektivt ingripande. Ett potentiellt kompletterande regelverk bör ta höjd för behovet av flexibilitet för att möjliggöra ett riktat och anpassat ingripande på enskilda marknader. Det bör även inkludera förutsättningar att på ett noggrant och rättssäkert sätt utreda individuella marknadsförhållanden. Med fördel skulle ett sådant kompletterande regelverk, jämfört med de befintliga konkurrensrättsliga förbuden, möjliggöra åtgärder som gäller för hela marknader snarare än bara för enskilda företag. Vidare bör det ge förutsättningar för att åtgärda strukturella marknadsproblem snarare än att förbjuda enskilda förfaranden.

Arbete med att ta fram ett kompletterande regelverk på konkurrensområdet föreslås

Konkurrensverket föreslår att ett arbete inleds för att undersöka behovet och utformningen av ett flexibelt regelverk som skulle kunna användas för att undersöka och åtgärda konkurrensproblem som inte, eller inte effektivt, kan åtgärdas genom nuvarande förbudsreglering. Ett regelverk som skulle kunna fylla dessa behov är de så kallade "market investigations" som den brittiska konkurrensmyndigheten CMA har möjlighet att genomföra. Ett liknande förslag togs också fram av kommissionen ("*New Competition Tool*", NCT), men detta förslag har bara i mindre delar integrerats i förslaget till DMA. Det innebär dock inte att en sådan modell behöver vara den enda möjliga, utan Konkurrensverkets förslag är att olika alternativ till ändamålsenliga lösningar utreds. I likhet med den informationsplikt om planerade förvärv som föreslås i DMA, bör ett arbete med ett svenskt regelverk även omfatta en analys av behovet av kompletterande regler på området för koncentrationskontroll, vilket har legat utanför den här undersökningen.¹¹

¹¹ I exempelvis Norge och Island finns möjlighet att ålägga informationsplikt avseende alla planerade förvärv, exempelvis inom en viss sektor som präglas av konkurrensproblem eller hög koncentration. Se till exempel de nordiska konkurrensmyndigheternas memorandum (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition*

Denna rapport har fokuserat på digitala plattformsmarknader. Det innebär dock inte att ett kompletterande regelverk på konkurrensområdet bara skulle behövas såvitt gäller digitala plattformsmarknader. Konkurrensverket framförde redan i sitt remissvar till regeringen angående NCT att det ökade inslaget av digitala element i "analog" marknader och framtida gränsdragningssvårigheter talade för utformningen av ett så kallat horisontellt, det vill säga inte sektorsspecifikt, regelverk. Dessutom konstaterade Konkurrensverket att konkurrensproblem som är hänförliga till marknaders struktur förekommer på flera marknader än de digitala plattformsmarknaderna. Den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen, som ett nytt regelverk skulle komplettera, är också horisontell i sin natur eftersom den gäller för alla företag, oberoende av marknad.

Summary

Background

As a result of digitalisation, Swedes use the internet to an ever greater degree for shopping, searching for information, consuming media, carrying out assorted tasks and socialising.¹² Market actors that provide the digital services that make this possible are to an increasing degree characterised by the fact that they provide a space – a digital platform – that they let users fill with value-creating content. Today, a large share of Swedes' consumption can be attributed to such digital platforms, which sort, rank and present different content, goods and services to consumers. The ongoing COVID-19 pandemic has also underlined the importance of being able to access goods and services online through digital platforms.

The rise of digital platforms has allowed for important efficiencies, innovative business models and new, quicker ways to reach customers (businesses and consumers). At the same time, the question of digital platforms' increasing influence in society has come to be scrutinized from a number of different perspectives. Within the field of competition, a number of different international expert panels and competition authorities in the past two years have argued that digital platforms give rise to structural competition concerns that cannot be addressed effectively by existing rules.

The role of the Swedish Competition Authority (SCA) is to work for efficient competition in the private and public sectors to the benefit of consumers. The fact that some digital platforms have grown to a significant size and importance does not in itself indicate a risk of consumer harm. On the contrary, size may indicate that many consumers see the platform as the superior alternative. However, if a platform grows by preventing alternative platforms from entering and growing in the market, this could result in fewer consumer options, weakened competition and a slower rate of innovation.

¹² The percentage of Swedes who use the internet almost daily has doubled between 2002 and 2019, from 45 per cent to 91 per cent. About four out of five Swedes consider the internet to play an important role in their private lives and use the internet for a number of different purposes, including searching for information, buying physical and digital goods, watching films and video, listening to music, podcasts and audiobooks and communicating with friends and family. Furthermore, seven out of ten use digital public services such as digital services for tax declaration, travel booking, healthcare and digital mailboxes. Source: The Swedish Internet Foundation and the Swedish Post and Telecom Authority.

A platform can also act in such a way that it restricts competition between business users (sellers) on the platform.¹³ An example of this is where a platform with dual roles (meaning that the platform distributes both its own and its business users' products through the platform) benefits its own business by promoting and increasing the visibility of its own products without doing the same for the products of its business users. This negatively affects consumers' ability to choose the most interesting and affordable product for them. Another example is when a platform uses its strong market position to weaken and marginalise its business users, e.g. by charging large commissions or by withholding access to important customer data. This may lead to a reduced choice of products on the platform, to business users passing their increased costs onto consumers and to a decrease in business users' incentives to innovate. It is therefore important to safeguard effective competition, both between and on digital platforms, for the benefit of the consumers.

Purpose of the sector inquiry

In order to gain a deeper knowledge of the competitive and market conditions on digital platform markets in Sweden, the SCA has conducted a sector inquiry. The SCA has analysed five selected markets along with the SCA's previous competition cases concerning digital markets in order to assess whether there are obstacles to effective competition on digital platforms, and whether it is possible to exercise effective enforcement, or if there is a need for regulatory reforms or supplementary regulation.

Summary of findings

The sector inquiry has shown that digital platform markets can be very complex and that there are significant differences both between platforms within the same market and between different platform markets. It is therefore difficult to draw general conclusions. In order to gain a clear understanding of a market's functionality and the business models that are used, a separate and detailed analysis of the market is necessary. The risk of competition concerns arising as a result of market structure and the types of conduct that are potentially problematic vary across markets. A number of the findings presented in this report are not necessarily specific to platform markets, even though the risk of certain competition concerns arising may be larger on them.

¹³ Business users are independent businesses who use a platform to distribute products, services or content to the customers who visit the platform. The customers are generally consumers, but can also be other businesses. An example of the latter is on the market for intermediation of digital advertising space, where the customers are comprised of advertisers.

The analysis that has been made within the scope of this sector inquiry of the selected markets and the SCA's case experience shows that it is possible in a number of cases to address competition concerns on digital markets with the current competition law framework, which is applicable irrespective of the market. However, the current competition law framework, which prohibits anti-competitive agreements and the abuse of a dominant position,¹⁴ has a number of built-in limitations. Even if a certain competition concern could be investigated as a potential infringement, the presence of a competition concern is merely one of several requisites that need to be met in order to intervene in a particular case. Some types of concerns may also fall outside of the scope of the current competition rules. Irrespective of the opportunities to intervene in a certain situation, there may be more efficient, quick and cost-effective ways to address competition concerns. At an EU level, legislative proposals have been presented for regulating large digital platforms. The SCA proposes that the question of additional regulation should be investigated at a Swedish level. Such an investigation should look at what regulation is required to prevent or address competition concerns that cannot be addressed, or that are not suited to being addressed, prevented or counteracted under the current competition law prohibitions or other existing rules. In the view of the SCA, this is a topical and important question for competition and consumers in Sweden.

Selection of markets and platforms

Part of the analysis in this sector inquiry is based on a selection of 16 platforms on five different markets in Sweden.¹⁵ The selection was made after a review of markets that had been examined in sector inquiries in other countries and in previous cases from the SCA, as well as markets that had been mentioned in tip-offs and complaints to the SCA. The selection was also made after considering information submitted to the SCA during the consultation phase of this sector inquiry.

¹⁴ Chapter 2, Article 1 of the Swedish Competition Act and article 101 in the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU), and Chapter 2, Article 7 of the Swedish Competition Act and article 102 TFEU respectively. Furthermore, there is a possibility on both a Swedish and EU level to prohibit mergers between undertakings that lead to or strengthen market structures that are harmful to competition, e.g. by acquisitions of competitors in already concentrated markets.

¹⁵ The markets would not necessarily correspond to a relevant market in a competition assessment.

The table below displays the markets, platforms and types of business users and customers that have been examined in the course of this study.¹⁶

| Market | Mobile app stores | Digital market-places | Sub- scription services for digital books | Digital order placement platforms for takeout food | Inter- mediation of digital advertising space |
|---------------------------|-------------------|---|---|---|---|
| Platforms | Apple, Google | Afound, Cdon, Elgiganten, Fyndiq, Tradera | Bokus Play, Bookbeat, Nextory, Storytel | Foodora, Uber Eats, Wolt | Facebook, Google |
| Business users | App owners | Merchants | Publishing houses | Restaurants | Publicists |
| Customers | Consumers | Consumers | Consumers | Consumers | Advertisers |

Results

The sector inquiry confirms, in line with what other international expert panels and competition agencies have already established, that there is a risk for a number of different competition concerns on digital platform markets. Several of these may, depending on the issue at hand and the market actor, in a formal sense be possible to remedy using the existing competition rules. However, the sector inquiry has shown that the SCA has not always had the possibility to address certain types of competition concerns and that some of the identified competition concerns would likely not be possible to address effectively with existing competition rules.¹⁷ Other types of concerns identified on digital platform markets may also fall entirely outside the scope of existing competition rules.

¹⁶ There are a number of other services and business models that could be included in the concept of *digital platforms*, other than those included in this sector inquiry. Advertising-financed platforms and platforms that provide communication services or social media services, are examples easily brought to mind but that are not included in the selection for this sector inquiry.

¹⁷ See the SCA's statement to the Ministry of Enterprise and Innovation, matter number 479/2020.

There are several important differences between platforms and between platform markets

Although digital platforms is used as a collective term in this sector inquiry, there are significant differences between the platforms included in the study. For example, the platforms may have different business models. While some platforms are part of larger ecosystems of products and services, others are more specialized, only providing one single platform service. Furthermore, some platforms are vertically integrated, selling their own products or services in competition with connected business users, while others are stand-alone platforms with no sales of their own.

There are also other significant differences between the markets. For example, the degree of concentration differs, as do the number of alternatives to particular platforms available to business users. The importance of customer data to the platforms' and business users' competitiveness also varies between markets. Moreover, the market the business users are active on affects the platforms' margin for manoeuvre. For example, markets can differ with regard to cost structure, capacity limitations and whether competition is local or national.

There are thus a number of differences between platforms and between markets, meaning that the risk for competitive concerns also varies between them.

The risk of "tipping" is different on different platform markets

The value-creating role of platforms largely comprises connecting different user groups to the platform, facilitating interactions between them. The benefit to a user of using a platform often increases when there are many other users on the platform. Platforms are therefore often said to be characterised by network effects. Network effects can be *direct*, which means that the benefit to a user is affected by other users in the same user group. A social network, for example, would not have any value without friends to share status updates with. Network effects can also be *indirect*, which means that the benefit to a user of using a platform is affected by users in another user group. For example, the more gamers who chose a certain gaming console, the more interesting it will be for game developers to develop games for that console, and vice versa.

Several international expert panels have observed that there is a risk that platforms that have reached a certain size in terms of number of users may acquire an unattainable advantage over their competitors, who because of their limited size are perceived as less attractive and are therefore rejected by users. The prospect of attaining such a strong position often motivates an intense expansion with great initial losses. This is often described as platforms competing to "tip" the market. In this case, competition is *for* the market, rather than *on* the market. As network effects increase the benefit to user groups of staying on the same platform, they also increase the platforms' possibilities to tip the market.

The sector inquiry shows that on several of the five markets, there are mechanisms that prevent such a tipping event. For example, it is common on several markets that users value factors other than a platform's user count, and that they want to try out the offerings of several platforms. On most markets, users can easily switch between or use several platforms, which increases the possibilities of several platforms coexisting on the market and competing with each other. The study also supports the finding that there are indirect network effects on the examined markets, even though their strength has not been subject to closer examination. However, the sector inquiry also shows that platforms may have incentives to lock their users into their platform in order to shift the balance and tip the market to their advantage. How this is achieved may vary depending on whether it is businesses or consumers that are locked in.

Consequently, an important conclusion of the sector inquiry is that platforms can try to tip the market to their advantage, for example by locking their users in and making it more difficult for them to switch to competing platforms. Altogether, it is clear that platforms that aim to tip the market may in some cases act in a way that restricts effective competition and ultimately leads to consumer harm.

If a platform makes it more difficult for consumers to connect to other platforms, thereby excluding its competitors, this could give the SCA reason to start an investigation into whether or not this behaviour constitutes a violation of the competition rules. It is the SCA's experience that it may be especially important to do this at an early stage when it comes to new digital markets in order to safeguard competition between platforms. This is because digital markets are dynamic, and there may be factors contributing to markets tipping relatively quickly, which the SCA's enforcement work is not able to prevent or remedy.

The degree of platforms' intermediation power towards business users varies

Several international expert panels describe how a platform can become an unavoidable partner to business users wishing to reach certain customers. The position as intermediary between business users and customers may allow the platform to charge high fees or otherwise apply less favourable terms towards business users. The international expert panels have referred to this as *intermediation power*.¹⁸ In pace with digitalisation, transactions intermediated by platforms have become an ever more important source of income for many business users. There is thus a risk of growing intermediation power in digital markets.

¹⁸ There are similarities between this term and the terms buyer power and seller power which are more commonly used to describe traditional markets. An explanation as to why the reports have omitted the use of these terms is that digital platforms fulfil different functions and can therefore only seldom be categorised as traditional sellers or buyers.

The sector inquiry shows that most platforms allow business users to reach customers that they would have a hard time to reach in other ways. What is more, the sector inquiry shows that intermediation power is not binary but rather exists on a gradual scale, meaning that platforms can have a higher or lower degree of intermediation power. The weaker the actual or potential competition for customers that the platform encounters, the stronger the platform's intermediation power becomes towards business users, and the larger the risks are of the platform acting in a way that limits competition. The degree of intermediation power increases when customers, for example due to lock-in effects, network effects, costs or habit, use only one platform. In such situations, it will be difficult for business users to reach individual customers in other ways than through the platform they are currently using. Platforms may therefore also have incentives to lock their customers into the platform and make switching more difficult.

Furthermore, the sector inquiry shows that the degree of intermediation power does not necessarily depend on the platform's size or on market concentration. It is therefore possible for a platform to have intermediation power without the market being tipped. This result is consistent with the results presented in the reports of the international expert panels.

However, the sector inquiry also shows that in situations where the platform does not have a pure intermediary role, but buys and resells the business users' products, it might be less appropriate to use the term intermediation power to describe the power that the platform has over its business users. In these cases, buyer power might be a more appropriate term, even though the analysis would largely be based on the same factors as in an analysis of intermediation power.

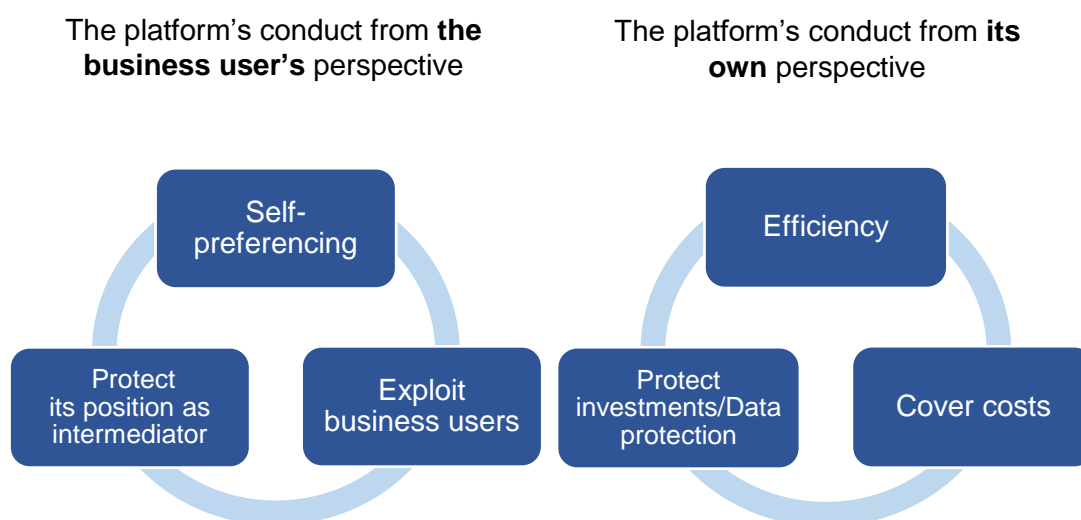
The SCA has experience of investigating platforms' intermediation power, but notes that there is a lack of clear case law that explains how intermediation power should be assessed on digital markets. In cases where platforms have strong intermediation power despite a relatively low market concentration, there is a risk that anti-competitive practices cannot be addressed by competition enforcement within the scope of existing competition rules.¹⁹

¹⁹ In investigations of potential infringements of Chapter 2, Article 1 of the Swedish Competition Act and article 101 TFEU regarding vertical restraints, the Commission's Vertical Block Exemption Regulation (VBER) and its Swedish equivalent are applicable to most agreements. In simplified terms, this means that contract clauses that could restrict competition, except for some explicitly listed restrictions, are exempted from the application of Chapter 2, Article 1 of the Swedish Competition Act and article 101 TFEU, as long as the market share of each of the parties is lower than 30 per cent (the so called threshold).

Platforms' conduct towards business users can have different effects on competition

On the platforms included in the study, business users compete with each other for the customers that use the platform. The platforms report that it is in their interest to have competitive business users and that they act to maximise the value of the platform not only for business users but also for customers. On the other hand, those business users that report that they have few alternatives to the platform to reach customers, in certain cases experience that platforms take advantage of this fact by designing their terms and conditions in a way that marginalises and weakens the business users.

Platforms' conduct can therefore be perceived completely differently from different perspectives. While individual business users that are being affected by the conduct might feel marginalised, the conduct can increase the value of the service from the platform's perspective.



One example of when platforms and business users view platform conduct from different perspectives is when the platform is vertically integrated and sells its own products or services on the platform in competition with the business users, and thus has a dual role. On most of the markets included in the study, there are examples where businesses have taken on the role of a platform by opening up their own distribution channel to competing businesses. The advantage of such an approach is that it allows the business to widen the range of products and attract more traffic. However, this also means that the platform adopts a dual role as both distributor and competitor to the business users. Business users that use these vertically integrated platforms to sell their products or services have concerns that the dual role will affect the platform's neutrality and give it incentives to promote its own products ahead of those of its competitors.

The degree to which customers allow themselves to be steered by what is most prominently presented to them on the platform varies between markets, and therefore the importance of a more prominent product placement also varies. In situations where visibility on the platform is important and there are many competing business users, it can be difficult for the platform to appear objective in terms of, for example, the ranking and presenting of business users' offerings. Therefore, the platform may have incentives to signal neutrality through clear ranking criteria, public price lists or organisational structure. How credible this is deemed to be by business users is difficult to say and most likely varies from platform to platform.

Another example is the use of user information, i.e. customer data. How important customer data is to the platforms' and business users' ability to compete varies both on and between markets. Many market actors on markets where data is considered important are of the opinion that the platforms do not share enough data with their business users and that this weakens the business users' ability to compete. According to the platforms there are both legal and technical obstacles to data sharing. There may, however, also be economic considerations. Customer data that is generated on a platform can be used not only for improving the business users' offerings on the platform, but also to steer customers away from the platform to the business users' own distribution channels. This would decrease the platforms' revenues. On markets where more detailed customer data is an important asset for both the platforms and the business users, there may therefore be conflicts between different interests.

Altogether, the sector inquiry shows that an assessment of whether platforms' dual roles lead to anti-competitive conduct that causes consumer harm is complex and depends on context. The fact that platforms do not allow their business users access to certain types of customer data does not necessarily imply that the platform has a competitive advantage or behaves in a way that leads to consumer harm. In summary, it is therefore not possible to draw any general conclusions about how platforms' dual roles or business users' access to customer data affects competition and consumers. There can be a great deal of variation from market to market, and making an assessment requires a thorough analysis of a number of factors.

The competition concerns that emanate from the relationship between platforms and their business users only partially fits within what has so far been established in case law. There is therefore a need for new case law to be developed to establish how competition law can be applied to the specific conditions of digital markets. At the same time, it is not certain that applying existing competition law is always the most effective way to remedy this type of behaviour, which is further explained below.

Existing competition law does not always provide effective remedies for competition concerns

The current competition law framework rests upon a number of established prohibitions, of which the sector inquiry primarily focuses on the prohibition of abuse of a dominant position and the prohibition of anti-competitive agreements.²⁰ Competition law enforcement has historically developed and been adapted to new business models and market conditions. In principle, the prohibitions could cover a number of different anti-competitive conducts that give rise to competition concerns on, among others, digital platforms. The SCA's experience of competition enforcement shows that the competition law framework is in many cases flexible enough to be able to remedy anti-competitive conduct arising from digital platforms. A number of the potential competitive concerns identified in the sector inquiry would, at least in principle, be possible to address within the framework of the SCA's enforcement of existing competition rules. The sector inquiry also shows that further development is necessary, for example in terms of theories of harm and analytical tools. Continued active competition enforcement, including on new and dynamic markets, is an important instrument to ensure that markets function properly. There is also a need for case law from the Court of Justice of the European Union as well as the Swedish Patent and Market Courts to provide clarity in a number of important aspects.

The current competition law framework has a number of built-in limitations that can mean that even though a certain conduct could be investigated as an infringement of competition law, there might be more effective, faster and more cost-efficient ways to address the issue:

1. The SCA can only investigate *conducts* that are prohibited in Chapter 2, Article 1 or 7 of the Swedish Competition Act and article 101 or 102 TFEU. Anti-competitive *market structures* are not generally covered by these prohibitions.
2. The competition rules can only be applied *after* an anti-competitive conduct has been initiated or announced. This means that competition law cannot be applied to prevent anticipated anti-competitive conducts. An intervention against a potential anti-competitive conduct must also be preceded by careful investigation to determine whether the conduct is prohibited by competition law or not, which means that conduct might proceed for some time before the enforcement takes effect.

²⁰ It can be noted that the Swedish Competition Act also prohibits anti-competitive sales activities by public entities. The SCA may also prohibit concentrations of undertakings that can lead to significantly harmful effects on competition.

3. The behavioural or structural remedies that can be designed if an undertaking is found to have infringed the competition rules must aim to eliminate the anti-competitive conduct. This means that the SCA has limited possibilities to shape remedies that have a forward-looking perspective or dictate in detail how undertakings should eliminate a conduct that has been found to infringe one of the prohibitions in the Swedish Competition Act or in TFEU.
4. Investigations of potential infringements of competition law only concern the undertakings that are suspected of infringing said laws, and not all undertakings on a certain market or in a certain sector. If a competition concern pertains to a whole market, this could mean that the SCA would have to investigate each undertaking on that market separately. Under certain circumstances, for example when a certain conduct falls under the vertical block exemption, there is in practice no possibility for the SCA to intervene in an appropriate manner against all of the undertakings in a market, even if it would be beneficial if the same rules applied to all of these undertakings.

Insights from competition enforcement at an EU level and a number of expert reports also point to the conclusion that the current competition law framework is not necessarily the most effective means to remedy competition concerns on digital platform markets. Based on the SCA's experiences from competition enforcement it can be noted that some competition concerns have not been able to be addressed in an optimal way with the means currently at the SCA's disposal. An example of this is the SCA's investigation of the government-owned passenger train operator SJ, whereby SJ had denied competing train operators access to SJ's platform for selling train tickets. The SCA found that an intervention would not be a suitable course of action to achieve effective competition, even though the market conditions at hand were creating barriers to entry and expansion. In a communication to the government, the SCA therefore proposed that the government appoint an investigation into the need for and design of regulation for the sale of train tickets.²¹

The results of the sector inquiry also show that competition concerns may be attributable to structural risks on platform markets. This applies to markets that show a tendency to tip or that have already tipped. It also applies to markets where one or several platforms have strong intermediation power, which may mean that the market is segmented. This can make it difficult for business users to reach consumers in other ways than through the platform that the consumer is currently using. Under these circumstances, platforms may have the ability and incentive to engage in potentially anti-competitive conduct. Such conduct may, depending on the circumstances, be subject to competition law intervention. However, it is the SCA's opinion that such intervention is not always the most effective way to address competition concerns in such a market if the competition concern has its roots in the market's structure or if more forward-looking measures are needed to ensure satisfactory competition in the market.

²¹ The SCA, communication to the Ministry of Infrastructure, matter numbers 230/2018 and 380/2018.

Looking ahead

The limitations identified in the sector inquiry suggest that there is a need for the current competition law framework to be supplemented with a new set of rules that can be applied when the current rules either cannot, or cannot in an effective manner, be used to remedy potential competition concerns.

New legislation concerning digital platforms is being proposed at an EU level

The various international expert panels that have published reports about digital platform markets have made a number of proposals about changes to the competition rules and about new legislation. During the course of this sector study, some important initiatives and proposals at an EU level that concern or affect the competition law framework in Sweden have also been presented by the European Commission. A number of initiatives have also been taken elsewhere. In the report, the SCA describes a selection of legislative proposals from the European Commission and other EU member states relevant for assessing the need for supplementary rules in the field of competition at a Swedish level.

One specific legislative proposal from the European Commission is the *Digital Markets Act*, which was published on 15 December 2020. The regulation proposal contains two lists of obligations related to conducts that limit competition in the market or are unfair. According to the proposal, the lists will only apply to so called *gatekeepers*. This term refers to large digital platforms in sectors such as online social networking services, online search engines and operating systems. In addition to these new obligations, the European Commission also proposes that the platforms be subject to a duty to provide certain information, among other things concerning all planned acquisitions. The proposal also contains provisions relating to the European Commission's enforcement.

At the time of publication of this report, the Digital Markets Act is a legislative proposal subject to considerations and presumably changes within the framework of the EU's ordinary legislative procedure, which involves both the Council of the EU and the European Parliament. In the SCA's opinion the proposal has the potential to remedy some of the competition concerns identified in this report. However, the regulation would only apply to certain large platforms that have been designated as gatekeepers, amongst other things, based on their position in a significant part of the internal market. This means that a potential regulation would probably exclude many platforms, e.g. platforms that only operate in one member state. The proposed regulation would not affect the application of existing competition law.

The results from the sector inquiry indicate a need for a supplementary legal framework in Sweden

In addition to legislation at an EU level, there are also grounds for reviewing how the rules intended to ensure effective competition should be designed at a Swedish level. Such work should be initiated to make sure that Swedish markets are given the best conditions to be defined by effective competition, with higher quality, lower prices, increased innovation, growth and competitiveness as a result.

As the sector inquiry has shown, there are significant differences between the markets that have been investigated, not least concerning market structures and business models. What is more, some conducts that may give rise to competitive concerns under certain circumstances might not do so if the circumstances are different. The markets included in the sector inquiry are, like most others, constantly changing. Because of this, a thorough investigation of the competition concerns of each market would be needed before any conclusions about specific concerns and necessary measures could be drawn. Therefore, the results of the sector inquiry do not indicate that there is a need for *ex ante* rules to promote competition for digital platforms at a Swedish level, i.e. over and above the proposed Digital Markets Act at an EU level.

However, the sector inquiry does conclude that there is a need for a flexible supplementary legal framework at a Swedish level to be able to remedy effectively competition concerns on platform markets. Such a framework could be used in situations where competition concerns have been established, or the development of anti-competitive market structures in the near future can be avoided, and where an intervention using the existing competition law framework would not be sufficiently effective. A potential supplementary legal framework should take into consideration the need for flexibility to enable a targeted and tailored intervention on specific markets. It should also make it possible to investigate individual market conditions in a thorough and legally secure manner. It would be beneficial if this legal framework, as opposed to existing competition law, enabled interventions that apply to whole markets rather than only to specific market actors. Furthermore, the framework should make it possible to remedy structural market failures instead of prohibiting specific conducts.

The SCA proposes that work be initiated to design a supplementary legal framework in the field of competition

The SCA proposes that work be initiated to investigate the need for and design of a flexible legal framework that can be used to investigate and remedy competition concerns that cannot, or cannot in an effective manner, be remedied under the current competition law prohibitions. One legal framework that may be able to fulfil these needs is that of *market investigations* that the British competition authority CMA has the possibility to conduct. A similar proposal was also presented by the European Commission (“New Competition Tool”, NCT), but this proposal has only in part been integrated within the DMA proposal. However, this

model is not necessarily the only possible option, and the SCA suggests that different alternatives that could provide suitable solutions are investigated. Similar to the duty to provide information regarding planned acquisitions in the DMA proposal, Swedish work to design a supplementary legal framework should also include an analysis of the need for supplementary rules for merger control, something which has been beyond the scope of this sector inquiry.²²

This report focuses on digital platform markets. However, this does not imply that a supplementary legal framework for competition is only needed for these markets. The SCA stated in its opinion to the government concerning NCT that the increasing number of digital aspects to “analogue” markets, as well as future challenges in terms of delineation, suggest that a potential supplementary legal framework should be horizontal, i.e. not sector-specific. Moreover, the SCA stated that competition concerns relating to market structure can occur on markets other than digital platform markets. The existing competition rules, which the new legal framework would supplement, are also horizontal as they apply to all businesses, irrespective of market.

²² In Norway and Iceland, for example, there are possibilities to impose an information duty for planned mergers, among others within a sector that is characterised by competition concerns or high concentration. See for example *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*, p. 13–16. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-memorandum-digital-platforms-and-the-potential-changes-to-competition-law-at-the-european-level_september2020.pdf

KONKURRENSVERKET 2021

Introduktion

1

1 Introduktion

Denna rapport presenterar resultatet från Konkurrensverkets sektorsundersökning om konkurrensen på digitala plattformsmarknader, som pågått under perioden november 2019 till februari 2021. Undersökningen initierades av Konkurrensverket mot bakgrund av de omvälvande effekter på samhällsekonomin som följer av de digitala plattformarnas tillväxt, och den intensiva debatt som förs världen över kring huruvida konkurrensregelverket behöver anpassas till de nya förutsättningarna.

1.1 Den ökade betydelsen av digitala plattformar för svenska konsumenter

En plattform är en tjänst som tillhandahåller en yta där olika användare sammanförs och kan bidra med värdeskapande innehåll, till exempel en tjänst för sociala medier som för samman både familj, vänner och annonsörer.

Plattformar är i sig inget nytt inslag i samhällsekonomin. Exempelvis växte det i 1200-talets Europa fram stora marknadsplatser som möjliggjorde handel med varor från hela den kända världen och där marknadsplatsen tog en avgift för att komma in.²³ Vad som i stället är nytt är den utsträckning i vilken vi i dag konsumerar och interagerar digitalt, snarare än fysiskt.

I dag har i princip samtliga svenskar tillgång till fast eller mobilt internet,²⁴ och det drar vi nytta av. Andelen som använder internet i stort sett dagligen har under perioden 2002 till 2019 dubblats, från mindre än hälften till mer än nio av tio svenskar.²⁵ Ungefär fyra av fem svenskar anser att internet är viktigt i det privata vardagslivet och använder det för en rad ändamål, bland annat för att söka information, handla fysiska och digitala produkter, titta på filmer och video, lyssna på musik, podcasts och ljudböcker, och kommunicera med vänner och familj.²⁶ Sju av tio använder digitala samhällstjänster som exempelvis skattedeklaration, resebokning, sjukvård och digitala brevlådor.²⁷

²³ Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*, 2018:1, s. 46–47.

²⁴ Enligt Post- och telestyrelsen saknade endast cirka 450 hushåll och företag tillgång till internetuppkoppling på 10 Mbit/s (eller snabbare) genom trådbundna nät och genom mobilnäten år 2017. Det var en minskning med cirka 750 från året innan (cirka 1 200). Se Post- och telestyrelsen (2019) *Telefoni, grundläggande internet och kopparnätets utvecklingen*, PTS-ER-2019:10, s. 18. Enligt Internetstiftelsen har 92 procent av svenskarna en smartmobiltelefon. Se Internetstiftelsen (2019) *Svenskarna och Internet*, s. 7.

²⁵ Post- och telestyrelsen (2020) *Användning av internet och telefoni i Sverige – PTS individundersökning 2019*, PTS-ER:2020:25, s. 13.

²⁶ Internetstiftelsen (2019) *Svenskarna och internet*, s. 56, 80, 84, 96, 129, 136.

²⁷ Internetstiftelsen (2019) *Svenskarna och internet*, s. 26.

Digitala plattformar har de senaste åren kommit att stå för en allt större del av handeln online. Denna globala trend leds av de "fyra stora" teknikföretagen, Google (Alphabet), Apple, Facebook och Amazon ("GAFA"), som tillhandahåller en rad olika plattformar och vars betydelse ytterligare accelererat med pandemin efter utbrottet av covid-19.²⁸ Utöver dessa fyra företag finns en uppsjö digitala plattformar av olika storlek, många med stor betydelse för enskilda branscher eller på nationella marknader.

En ökande del av vår handel sker i dag således inom ramen för de regler och system som tillhandahålls av digitala plattformar, vilka sorterar, rangordnar och presenterar information, innehåll och erbjudanden till kunder. Det kundkollektiv som plattformen samlar är ofta av stor betydelse för de företagsanvändare²⁹ som vill marknadsföra sig eller erbjuda innehåll till kund. Vissa plattformar tillämpar affärsmodeller som baseras på att helt låta dessa företagsanvändare finansiera tjänsten genom uttag av avgifter från dessa, samtidigt som den är gratis att använda för kunderna. Andra plattformar tar i stället betalt från kundsidan direkt, genom exempelvis prenumerationsavgifter, eller indirekt, genom att extrahera värdefull kunddata. Detta korsvisa subventionerande av de olika användarsidorna anses ofta vara kännetecknande för plattformar.

Framväxten av digitala plattformar har gett utrymme till betydande effektivitetsvinster, innovativa affärsmodeller och nya, snabbare sätt att nå marknader. Samtidigt har plattformarnas ökande inflytande i samhället kommit att problematiseras utifrån ett antal olika perspektiv, däribland konkurrensrättsligt. Om konkurrensen på eller mellan plattformar inte fungerar effektivt kan användargrupperna möta sämre villkor i form av högre priser och avgifter, överdriven insamling av persondata, eller försämrad kvalitet av plattformens tjänst. Detta kan också hindra inträde och reducera kunders valfrihet och, i förlängningen, företagets incitament till innovation och utveckling. Dessa försämringar riskerar i slutänden att leda till skada för konsumenterna.

De senaste åren har det förts en intensiv debatt i både EU och resten av världen om nuvarande konkurrensregler är tillräckliga för att hantera konkurrensproblem som kan uppstå på marknader med digitala plattformar. En rad internationella expertpaneler och konkurrensmyndigheter har i detta sammanhang framfört farhågor om att digitala plattformar medför strukturella konkurrensproblem som nuvarande regelverk inte kan hantera.

²⁸ GAFA-företagens aktievärde ökade enligt uppgift i genomsnitt med 92 procent mellan mars 2020 och december 2020. The drum, *The ongoing impact of the COVID-19 Pandemic means a Data Marketing Infrastructure is more important than ever*, <https://www.thedrum.com/profile/mediarithmics/news/the-ongoing-impact-of-the-covid-19-pandemic-means-a-data-marketing-infrastructure-is-more-important-than-ever>

²⁹ Företagsanvändarna är fristående företag som använder plattformarna för att distribuera produkter, tjänster eller innehåll till de kunder som besöker plattformen.

Det pågår ett omfattande arbete – både på EU- och nationell nivå – med att se över lagstiftningen, dess tillämpning och institutioner för att anpassa dessa till digitaliseringen av ekonomin. Europeiska kommissionen (kommissionen) genomför för närvarande en bred översyn av olika lagstiftningsinstrument och rekommendationer på konkurrensrättsområdet som bland annat motiveras av behovet att anpassa regelverket till den digitala ekonomin. Det finns dessutom två lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde i december 2020, nämligen rättsakten om digitala tjänster (eng. *Digital Services Act*, DSA) och rättsakten om digitala marknader (eng. *Digital Markets Act*, DMA) som presenteras närmare i kapitel 2.

1.2 Konkurrensverkets tillsynserfarenhet

Det ökade inslaget av digitala plattformar i den svenska ekonomin har också medfört att Konkurrensverket de senaste åren i flera fall utrett klagomål som riktats mot digitala plattformar.

Konkurrensverkets första större utredning av detta slag avsåg de så kallade prisparitetsvillkor som tillämpades av onlineresebyråerna Booking och Expedia i deras avtal med svenska hotell.³⁰ En annan utredning avsåg klagomål som gjorde gällande att annonsplattformen Blocket missbrukade sin dominerande ställning genom att tvinga bilhandlare som önskade annonsera på Blocket att även annonsera på en annan plattform inom samma koncern, Byt Bil.³¹

Vid två tillfällen har Konkurrensverket utrett användandet av exklusivitetsavtal på digitala marknader. Det första gällde den digitala beställningsplattformen för restaurangmat: Onlinepizzas avtal med restauranger.³² Det andra gällde tre så kallade träningsaggregators tillämpning av klausuler om exklusivitet i avtal med träningsanläggningar.³³

³⁰ Konkurrensverket, dnr 596/2013 (Booking) och dnr 595/2013 (Expedia). Ärendena mot de två plattformarna för bokning av hotellrum avslutades 2015 efter att Konkurrensverket godtagit frivilliga åtaganden från Booking om att inte tillämpa den utredda avtalsklausulen respektive att Expedia ensidigt ändrat sina villkor på ett likartat sätt.

³¹ Konkurrensverket, dnr 601/2015. Ärendet avslutades efter att Blocket och Byt Bil informerade Konkurrensverket om att de avsåg att ändra sina avtalsvillkor.

³² Konkurrensverket, dnr 568/2015. Ärendet avslutades efter att plattformen, under ärendets handläggning, valde att ändra och förtydliga sina avtal med restauranger.

³³ Konkurrensverket, dnr 572/2019 (Bruce), dnr 749/2019 (Swiftr) respektive dnr 750/2019 (Classpass). Ärendena avslutades efter att den marknadsledande aktören, Bruce, inkommit med åtaganden som begränsade företagets tillämpning av exklusivitetsavtal. Övriga utredda aktörer avskrevs från vidare utredning med beaktande av företagets begränsade omsättning respektive de tecknade exklusivitetsavtalens begränsade omfattning.

Konkurrensverket har även utrett klagomål gällande Göteborgs Stads utestängning av privata leverantörer av mobila betallösningar för parkering från kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun, och Göteborgs Stads tillhandahållande av egenutvecklad mobil betallösning för parkering på kommunala parkeringsplatser inom Mölndals kommun.³⁴

Slutligen har Konkurrensverket utrett SJ:s vägran att ge konkurrenterna MTR och Saga Rail tillgång till SJ:s plattform för bokning av tågresor.³⁵ Utredningen avslutades efter att Konkurrensverket bedömt att ett ingripande med stöd av konkurrenslagen (2008:579), KL, inte skulle vara ändamålsenligt. I stället för ingripande föreslog Konkurrensverket i en skrivelse till regeringen att låta utreda behovet och utformningen av reglering på området för försäljning av biljetter för tågtrafik.³⁶

En mer detaljerad beskrivning av dessa ärenden återfinns i bilagan Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

1.3 Covid-19

Under utarbetandet av denna rapport drabbades Sverige och världen av pandemin covid-19. Det är för tidigt att uttala sig om de samlade effekterna av pandemin, men redan nu tyder mycket på att den kan ha påskyndat delar av den samhällsutveckling som digitaliseringen redan fört med sig. En ökad användning av digitala beställningsplattformar för restaurangmat är ett exempel som direkt berör de marknader som ingått i undersökningen.³⁷

I en rapport av Post- och telestyrelsen (PTS) framgår att pandemin fungerat som en katalysator till en fas av intensiv förändring och att det som normalt skulle ta några år, nu sker under några månader.³⁸ Internetförsäljning av varor som levereras hem eller till utlämningsställen har, enligt E-barometern, växt med nästan 50 procent under det andra kvartalet 2020 jämfört med 2019, och 39 procent under det tredje kvartalet.³⁹ Dock har olika delar av e-handelsmarknaden påverkats olika av

³⁴ Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018. Ärendena skrevs av med hänvisning till att kommuner i stor utsträckning har möjlighet att välja om de vill utföra verksamhet själva eller om de vill ingå avtal med en privat aktör, respektive att utredningen visat att stadens verksamhet i Mölndal inte hade sådana negativa effekter på konkurrensen att en fortsatt utredning var motiverad.

³⁵ Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

³⁶ Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

³⁷ Allt om Stockholm, *Hemkörning i Stockholm exploderar under coronakrisen*, <https://alltomstockholm.se/restaurangbar/hemkorning-exploderar-coronakrisen/>

³⁸ Post- och telestyrelsen (2021) *Digital omställning till följd av Covid-19*, PTS-ER-2021:1.

³⁹ Postnord, HUI och Svensk Digital Handel (2020), *E-barometern Q2 2020*. E-barometern är ett samarbete mellan Postnord, Svensk Digital Handel och HUI Research. Underlaget bygger på ett urval av cirka 1 500 företag med försäljning över internet och kompletteras med en konsumentundersökning riktad till 1 000 konsumenter. E-barometern inkluderar inte tjänster (till exempel resor, hotell, evenemangsbiljetter) eller digitalt innehåll (till exempel film, musik, appar). Inte heller handel mellan företag eller mellan privatpersoner inkluderades.

pandemin. Den största tillväxten har varit inom näthandeln inom dagligvaror, där ökningen var på 115 procent under andra kvartalet.⁴⁰ PTS rapport pekar även på att pandemin förstärkt utvecklingen av ökad e-handel på bekostnad av fysiska butiker.

Konkurrensverket kommer under 2021 närmare analysera utvecklingen inom e-handeln i Sverige ur ett konkurrens- och näringspolitiskt perspektiv inom ramen för ett regeringsuppdrag.⁴¹

1.4 Sektorsundersökningens syfte

Konkurrensverket är förvaltningsmyndigheten för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige. Inom konkurrensområdet är Konkurrensverkets uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Konkurrensverkets vision är "Välfärd genom väl fungerande marknader".

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens. Konkurrensverket har inom ramen för detta uppdrag möjlighet att initiera undersökningar som är inriktade på en bredare genomlysning av konkurrensförhållanden inom en viss bransch eller sektor inom näringslivet. Denna sektorsundersökning är en sådan bredare genomlysning.

Sektorsundersökningen syftar till att kartlägga och analysera konkurrens- och marknadsförhållanden på digitala plattformar i Sverige, samt att identifiera vilka eventuella konkurrensproblem som generellt kan förknippas med digitala plattformar och vid behov föreslå åtgärder.

1.5 Frågeställningar och disposition

För att uppfylla sektorsundersökningens syfte besvaras i rapporten följande frågor:

1. Finns det hinder mot en effektiv konkurrens på digitala plattformar i Sverige?
2. Om ja, har Konkurrensverket möjlighet att effektivt utöva tillsyn mot digitala plattformar eller finns det behov av regelförändringar?

⁴⁰ Postnord, HUI och Svensk Digital Handel (2020) *E-barometern Q2 2020*.

⁴¹ Regeringsuppdraget utgår ifrån Konkurrensverkets rapport *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader*, 2017:2. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021.
<https://www.konkurrensverket.se/nyheter/uppdrag-att-folja-upp-utvecklingen-inom-e-handeln-i-sverige/>

För att besvara den första frågan har Konkurrensverket utfört två komplementära undersökningar:

- Konkurrensverket har gjort en studie av ett urval av marknader och plattformar, samt konkurrensförhållanden på dessa.
- Konkurrensverket har gjort en genomgång av Konkurrensverkets erfarenhet av tillsynsärenden. De tillsynsärenden som bedömts ha behandlat förfaranden på digitala marknader har undersökts närmare för att analysera ärendenas utfall och huruvida tillsynen påverkades av marknadernas digitala natur.⁴²

Resultaten ifrån Konkurrensverkets analys rörande den första frågan har använts för att besvara sektorsundersökningens andra fråga:

- Utifrån resultaten av undersökningen av de utvalda marknaderna och plattformarna samt genomgången av Konkurrensverkets tillsynserfarenhet av digitala marknader, har Konkurrensverket genomfört en analys för att besvara frågan huruvida det är möjligt att utöva effektiv tillsyn eller om det finns behov av regelförändringar.

Dispositionen för resten av rapporten är som följer. I resterande avsnitt av kapitel 1 presenteras tillvägagångssättet för att nå det urval av marknader som Konkurrensverket studerat. I kapitel 2 presenteras den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen av digitala plattformar ur ett svenskt och internationellt perspektiv. I kapitel 3 presenteras de utvalda marknaderna och plattformarna närmare och i kapitel 4–7 presenteras resultaten av undersökningens analys av dessa. Det finns även en rapportbilaga för respektive marknad. I kapitel 8 presenteras resultaten av analysen gällande Konkurrensverkets möjligheter att utöva effektiv tillsyn och behov av regelförändringar. Det finns även en rapportbilaga som presenterar genomgången av erfarenheter från tillsynsärenden.

⁴² Konkurrensverket, dnr 595/2013 och 596/2013 (Bokning av hotellrum via onlineresebyråer), dnr 568/2015 (Matbeställningsplattform online), dnr 601/2015 (Bilannonseringsplattformar), dnr 230/2018 och 380/2018 (Onlineförsäljning och förmedling av tågbiljetter), dnr 304/2018 och 327/2018 (Mobila betalösningar för parkering) och dnr 572/2019 (Träningsaggregatorer).

1.6 Urval av marknader

Konkurrensverket har studerat ett urval av marknader och plattformar, såväl som konkurrensförhållanden. Mot bakgrund av undersökningens breda angreppssätt anordnade Konkurrensverket en offentlig konsultation i samband med att sektorsundersökningen påbörjades. Resultaten från den offentliga konsultationen har lett fram till avgränsningarna som presenteras närmre här.⁴³

Inför att sektorsundersökningen påbörjades gjorde Konkurrensverket ett urval av sex marknader, nämligen butiker för mobilappar, digitala marknadsplatser, abonnemangstjänster för digitala böcker, digitala beställningsplattformar för restaurangmat, digital annonsering och digitala betaltjänster.⁴⁴ Urvalet gjordes utifrån en granskning av vilka marknader som har förekommit i sektorsundersökningar i andra länder, samt i tillsynsärenden och inkomna tips till Konkurrensverket. Konkurrensverket valde dock efter den inledande konsultationen att inte fortsätta studera digitala betaltjänster, då de påtalade problemen i många fall rörde bankernas marknadsakt eller bristande efterlevnad av EU:s andra betaltjänstdirektiv (det så kallade PSD2-direktivet)⁴⁵, frågor som i hög grad ligger utanför ramen för sektorsundersökningen. I övrigt gav konsultationen ingen anledning att revidera urvalet av marknader. Därtill valde Konkurrensverket under arbetet med undersökningen att avgränsa digital annonsering till de plattformar som erbjuder förmedling av digitalt annonsutrymme.

De specifika plattformar som undersökts inom ramen för respektive marknad har valts ut enligt en eller flera av följande urvalsgrunder: (1) plattformar som enligt Konkurrensverket kan anses representera större delen av marknaden, (2) plattformar som särskilt nämndes under den inledande konsultationen och (3) plattformar som Konkurrensverket ansåg vara relevanta för undersökningens syfte⁴⁶.

⁴³ Svenska: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/19-0627_sammanfattning_sektorsundersokning-digitala-marknader_februari2020.pdf

Engelska: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/competition/19-0627_sammanfattning_sektorsundersokning-digitala-marknader_februari2020_english.pdf

⁴⁴ Dessa utgör inte nödvändigtvis relevanta marknader i konkurrensrättslig mening.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, EUT 2015/L 337/35.

⁴⁶ Exempelvis identifierade Konkurrensverket, avseende digitala marknadsplatser, ett antal större plattformsföretag i Sverige i samråd med Svensk Handel. Därutöver kompletterades urvalet med en relativt ny aktör (Elgiganten) och en aktör som erbjuder företagsanvändare en delvis annorlunda affärsmodell med auktioner (Tradera, dock inte den del som avser försäljning mellan privatpersoner). Digitala marknadsplatser i Sverige tillhandahåller oftare ett utbud inom ett eller flera angränsande produktsegment, exempelvis kläder eller hemelektronik, än inom ett stort antal olika produktsegment (s.k. "one stop shop").

Det slutgiltiga urvalet består av de fem marknaderna och de 16 plattformar (motsvarande 15 företag) som visas i Tabell 1.

Tabell 1 Urval av marknader och plattformar

| Marknad | Plattformar |
|--|---|
| Butiker för mobilappar | Google, Apple |
| Digitala marknadsplatser | Fyndiq, Cdon, Tradera, Afound, Elgiganten |
| Abonnemangstjänster för digitala böcker | Storytel, Bookbeat, Nextory, Bokus Play |
| Digitala beställningsplattformar för restaurangmat | Foodora, Uber Eats, Wolt |
| Förmedling av digitalt annonsutrymme | Facebook, Google |

Urvalet av plattformar kännetecknas till större delen (12 av totalt 16 plattformar) av att de förmedlar transaktioner mellan konsumenter och företag. Finansieringen sker typiskt genom uttag av transaktionsavgifter från företagen. Undantaget är abonnemangstjänster för digitala böcker (fyra plattformar), där det inte sker någon direkttransaktion mellan konsumenter och bokförlagen. Innehållet (ljudböcker och e-böcker) konsumeras i stället på plattformen och finansieras genom prenumerationsavgifter från konsumenter till plattformen.

Det finns en rad andra tjänster och affärsmodeller som skulle kunna anses falla inom begreppet *digitala plattformar* utöver de som ingår i denna undersökning. Andra förmedlingstjänster är exempelvis Amazon.se (detaljhandel)⁴⁷, Booking.com (hotellövernattningar) och SJ Online (tågbiljetter).

Det finns också en rad plattformar som är snarlika abonnemangstjänsterna, exempelvis Netflix (filmer och TV-serier), Youtube (filmklipp med mera), Soundcloud (musik och annat ljudinnehåll) och Spotify (musik och poddar). Det finns dessutom plattformar i gränslandet mellan dessa som tar ut prenumerationsavgifter av konsumenter men där företagets erbjudande, likt förmedlingsplattformar, konsumeras fysiskt utanför plattformen, som exempelvis I'm with Bruce (träningssaggregator, där konsumtionen består av besök på träningsanläggningar). Även om dessa exempel till sin funktion liknar de plattformar som ingår i undersökningen, finns det också skillnader i finansiering. Exempelvis finansieras Youtube och Spotify genom annonsintäkter (även om konsumenter också kan betala för en premiumversion). Just annonsfinansiering karaktäriserar en rad andra plattformar som exempelvis Google sök, Facebook, Tinder, Twitter och Whatsapp. Flera av dessa kan, i vart fall utifrån konsumentens perspektiv, anses möjliggöra kommunikation med vänner, familj, potentiella partners och andra som delar gemensamma intressen, snarare än att nå olika företag eller erbjudanden.

⁴⁷ Amazon öppnade sin svenska marknadsplats Amazon.se först den 28 oktober 2020 och ingick därför inte i de undersökta marknadsplatserna. Konkurrensverket kommer titta närmare på utvecklingen inom e-handeln inom ramen för ett regeringsuppdrag där Konkurrensverket, ur ett konkurrens- och näringspolitiskt perspektiv, ska följa upp utvecklingen inom e-handeln i Sverige med utgångspunkt i Konkurrensverkets rapport *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader, 2017:2*. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021. <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/uppdrag-att-folja-upp-utvecklingen-inom-e-handeln-i-sverige/>

Eftersom Konkurrensverket har riktat in sig på ett urval av digitala plattformar ger undersökningen begränsade möjligheter att dra generella slutsatser om dessa. Detta gäller särskilt för annonsfinansierade plattformar och plattformar som erbjuder kommunikationstjänster eller sociala nätverk online. Det skulle med all sannolikhet vara ytterst komplicerat att genomföra en heltäckande undersökning av digitala plattformar, då sektorns snabba utveckling gör att ett givet urval av företag, affärsmodeller och marknader snabbt kan bli inaktuellt. Såvitt Konkurrensverket känner till har inte någon sådan heltäckande empirisk studie genomförts.

Det ska också noteras att Konkurrensverket använder termen "marknad" i denna rapport för att beskriva branscher där plattformar som ingått i sektorsundersökningen verkar. Det innebär dock inte att Konkurrensverket har gjort en avgränsning av relevanta marknader i den meningen som avses inom Konkurrensverkets tillsyn enligt KL eller enligt artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

1.7 Problembeskrivningar

Flera företag som ingick i undersökningens inledande konsultation pekade på att vissa plattformar har en särskilt stark ställning och att användare har få alternativ till plattformen. Som en konsekvens av att plattformarna ansågs ha *marknadsmakt* uppfattade företag som ingick i konsultationen också att vissa beteenden hos dessa var problematiska. Konkurrensverket noterade särskilt att det fanns två övergripande problembeskrivningar som återkom bland konsultationssvaren och som uppmärksammats på ett flertal av de marknader som ingår i undersökningen.

Den första rörde *plattformars dubbla roller*. I den inledande konsultationen pekade företag som ingick i konsultationen på att vissa plattformar bedriver egen verksamhet som konkurrerar direkt med de företagsanvändare som använder plattformen. En konsekvens av detta är att plattformen axlar en dubbel roll som både distributör och konkurrent till företagsanvändarna. Företag som ingick i konsultationen uttryckte oro över att plattformars dubbla roller riskerar att medföra en intressekonflikt. Exempelvis kan plattformen lockas att gynna sin egen verksamhet framför företagsanvändarnas. Företagsanvändare ansåg att vissa plattformar utnyttjade detta på olika sätt till sin fördel. Här nämndes bland annat att det förekommer att plattformar villkorar användandet av en av sina tjänster med användandet av en annan tjänst, att plattformar använder data från plattformen för att träda in på närliggande marknader, att plattformar styr sina användare till det egna utbudet framför konkurrenters och att plattformen försämrar konkurrenters utbud. De företag som ansåg sig träffade av denna typ av problem angav att det påverkar dem negativt eftersom det marginaliserar deras egna erbjudanden till fördel för plattformens konkurrerande alternativ. Utöver de problem som nämndes i relation till dubbla roller framkom också att vissa företagsanvändare upplever problem relaterade till plattformens villkor avseende

exempelvis avgifter och presentation eller rangordning av produkter, snarare än att företagsanvändare helt skulle vägras tillträde till plattformen.

Den andra problembeskrivningen rörde *företagsanvändares tillgång till kunddata*. I konsultationen beskrev företagsanvändare hur plattformar genererar en rad olika datapunkter om de kunder som handlar där, exempelvis vilka alternativ de väljer mellan, vilka webbplatser de besökt tidigare och kontaktuppgifter. Enligt företagsanvändarna – som distribuerar produkter eller tjänster via dessa plattformar – är sådan kunddata viktig. Företagen upplever dock att kunddata tenderar att stanna hos plattformarna och inte delas vidare med företagsanvändaren. Att plattformarna inte delar med sig av kunddata skulle kunna påverka företagsanvändarna negativt då det begränsar deras möjligheter till utveckling av sina produkter och sin verksamhet, merförsäljning och marknadsföring. Vissa aktörer pekade också på att det resulterade i att kundförhållandet sköttes av plattformen snarare än av företagsanvändaren. Både plattformar med och utan dubbla roller var föremål för denna problembeskrivning. Det verkar alltså som att det kan finnas andra skäl till att företagsanvändare inte får del av kunddata, än att en vertikalt integrerad plattform vill gynna den egna försäljningsverksamheten som konkurrerar med företagsanvändarna.

Konkurrensverket har därför inriktat sektorsundersökningen på att undersöka källor till digitala plattformars marknadsmakt och att förstå hur plattformars dubbla roller och företagsanvändares tillgång till kunddata kan påverka konkurrensen. I debatten om digitala plattformars marknadsmakt har fokus riktats på två aspekter, nämligen att plattformar kan tippa marknader i konkurrensen mellan varandra och att plattformar kan få förmedlingsmakt mot sina användare även om marknaden inte är särskilt koncentrerad. Konkurrensverket har därför undersökt båda dessa aspekter. Undersökningen har således sammantaget avgränsats till att undersöka följande fyra konkurrensförhållanden:

- tippning och koncentration
- plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare
- plattformars dubbla roller
- företagsanvändares tillgång till kunddata.

Undersökningen är därmed till stor del inriktad på affärsförhållandet mellan plattformarna och deras företagsanvändare, snarare än på villkoren för de konsumenter som också använder plattformarna.

Konkurrensverket kan konstatera att samtliga fyra konkurrensförhållanden är centrala aspekter i de rapporter som publicerats av kommissionens expertpanel, den brittiska expertpanelen, Stigler-kommittén och den tyska expertgruppen.⁴⁸ EU:s kommissionär för konkurrens pekade i augusti 2020 särskilt ut plattformars dubbla roller och betydelsen av data som två betydelsefulla frågor när det gäller digitala plattformar.⁴⁹ Konkurrensverket bedömer därför att de frågeställningar som undersöks inom ramen för denna sektorsundersökning har bäring på konkurrensförhållandena på digitala plattformar i allmänhet.

Samtidigt är detta inte att anse som ett heltäckande urval av konkurrensförhållanden. Undersökningen har bland annat avgränsat bort så kallade *mördarförvärv* (eng. *killer acquisitions*) – där ett företag köper upp en konkurrent eller potentiell konkurrent för att undvika att den blir en stark konkurrent, till exempel genom att avveckla den. Undersökningen behandlar inte heller begränsningar för företag att bjuda på sina konkurrenters varumärken i exempelvis auktioner för sökordsannonsering, så kallad *brand-bidding*. Dessa aspekter har lyfts i flera expertpanelers och konkurrensmyndigheters rapporter. Under konsultationen nämndes prisparitetsvillkor och brand-bidding av ett fåtal aktörer som är verksamma på olika typer av marknadsplatser.

1.8 Arbetsprocess

Arbetet med de utvalda marknaderna och plattformarna har skett i tre olika faser, se Figur 1 nedan.

Figur 1 Konkurrensverkets arbetsprocess



⁴⁸ Se kapitel 2 avsnitt 2.2.

⁴⁹ "Let me briefly highlight two categories of issue that are of increasing relevance when we consider digital platforms. The first is the dual role that digital platforms often have. By this, I mean that a company both operates a platform upstream, and at the same time competes with others who operate on the platform downstream ... The second issue that I would like to highlight relates to the role and importance of data." Uttalande av EU-kommissionär Margrethe Vestager.

<https://www.preiskel.com/wp-content/uploads/2020/08/Statement-EVP-Vestager-House-SubCommittee-30-July.pdf>

Under perioden november 2019 till januari 2020 genomförde Konkurrensverket en inledande konsultation och uppföljande intervjuer. Totalt medverkade 24 olika företag, organisationer och myndigheter. Digitala plattformar, företag som använder digitala plattformar, svenska och internationella branschorganisationer och utländska myndigheter deltog i konsultationen. Resultaten från konsultationen publicerades på Konkurrensverkets webbplats.⁵⁰

Under perioden februari till augusti 2020 genomförde Konkurrensverket en informationsinsamling. Totalt skickades 24 ålägganden⁵¹ att tillhandahålla uppgifter till sammanlagt 15 olika företag. Därtill genomförde Konkurrensverket elva enkätundersökningar till de olika plattformarnas företagsanvändare. Kontaktuppgifter till respondenter erhöles genom begäran till plattformarna (digitala marknadsplatser och digitala beställningsplattformar för restaurangmat), egen insamling (butiker för mobilappar), samt genom att relevanta branschorganisationer⁵² frivilligt inkom med uppgifter (förmedling av digitalt annonsutrymme och abonnemangstjänster för digitala böcker).

Enkäterna till företagsanvändare inom marknaderna digitala marknadsplatser, förmedling av digitalt annonsutrymme och abonnemangstjänster för digitala böcker samråddes med berörd branschorganisation (Tidningsutgivarna, Svensk Handel respektive Svenska Förläggareföreningen). För butiker för mobilappar och digitala beställningsplattformar för restaurangmat bedömde Konkurrensverket att det inte fanns en passande branschorganisation att samråda med.

Utöver insamling av primärmaterial samlades också underlag in genom offentliga rapporter och statistik och från internetsidor.

Under perioden augusti 2020 till februari 2021 analyserade Konkurrensverket det insamlade materialet och författade den slutgiltiga rapporten.

Konkurrensverket har under arbetets gång haft löpande kontakter med fyra andra europeiska konkurrensmyndigheter, samt kontakter med olika svenska marknadsaktörer.

⁵⁰ http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/19-0627_sammanfattning_sektorsundersokning-digitala-marknader_februari2020.pdf

⁵¹ För att inhämta information till sektorsundersökningar kan Konkurrensverket med stöd av lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden ålägga företag att tillhandahålla uppgifter eller handlingar.

⁵² Tidningsutgivarna och Svenska Förläggareföreningen.

Konkurrensrättslig förbudsreglering av digitala plattformar ur ett svenskt och internationellt perspektiv

2

2 Konkurrensrättslig förbudsreglering av digitala plattformar ur ett svenskt och internationellt perspektiv

2.1 Den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen

I detta avsnitt presenteras tillsynsmöjligheterna som Konkurrensverket har i enlighet med konkurrenslagen samt artiklarna 101 och 102 FEUF. Därutöver ges en översikt över ett urval av anknytande lagstiftning i vissa EU-medlemsstater.

2.1.1 Konkurrensverkets tillsyn i Sverige

Konkurrensverket ska som förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor fullgöra de uppgifter som följer av bland annat KL. Som ett led i detta utövar Konkurrensverket tillsyn över bland annat de två så kallade ständiga förbuden i konkurrenslagen: förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § KL och missbruksförbudet i 2 kap. 7 § KL. Dessa förbud motsvarar artiklarna 101 respektive 102 FEUF. Konkurrensverket ska enligt förordning 1/2003⁵³ även tillämpa artiklarna 101 och 102 FEUF i de flesta ärenden⁵⁴ rörande 2 kap. 1 eller 7 § KL.

I 2 kap. 2 § KL/artikel 101.3 FEUF återfinns en undantagsbestämmelse för avtal och samordnade förfaranden som kan rättfärdigas av effektivitetsskäl. Missbruksbestämmelsen, som tar sikte på företags ensidiga förfaranden, saknar en uttrycklig sådan undantagsbestämmelse. Generellt sett ställs det stränga krav på företag som innehar en dominerande ställning att inte genom sitt beteende försvaga konkurrensen ytterligare. Av EU-domstolens praxis följer emellertid att det finns en möjlighet att rättfärdiga ett beteende, som annars skulle klassas som ett missbruk, om det dominerande företaget kan visa att beteendet är objektivt nödvändigt/objektivt försvarbart eller om det kan motvägas eller rentav uppvägas av fördelar i effektivitetshänseende som även gynnar konsumenternas intressen.⁵⁵

⁵³ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (förordning 1/2003).

⁵⁴ Enligt artikel 3 i förordning 1/2003 ska nationella konkurrensmyndigheter vid tillämpning av den nationella konkurrensrätten på avtal och samordnade förfaranden som avses i artikel 101.1 eller på förfaranden som är förbjudna enligt artikel 102 och som kan påverka handeln mellan medlemsstater på ett märkbart sätt också tillämpa artikel 101/102 i fördraget.

⁵⁵ Se till exempel mål C-209/10 *Post Danmark* EU:C:2012:172, p. 40–41.

För vissa typer av avtal, exempelvis distributionsavtal som sluts i vertikala förhållanden, finns gruppundantagsbestämmelser som undantar dessa från tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF, då de presumeras kunna rättfärdigas av effektivitetsskäl.⁵⁶ Gruppundantagsbestämmelserna är dock endast tillämpliga under vissa förutsättningar, bland annat att avtalet sluts mellan parter vars marknadsandelar understiger tröskelvärdet om 30 procent och att avtalet inte innehåller ett antal angivna bestämmelser som är särskilt allvarliga från konkurrenssynpunkt, så kallade hardcore-bestämmelser.⁵⁷ I enskilda fall kan gruppundantagen även återkallas med stöd av artikel 29 i förordning 1/2003, respektive 2 kap. 3 § andra stycket KL.

I de fall då Konkurrensverket finner att ett eller flera företag överträder ovan nämnda förbud i KL får Konkurrensverket ålägga dessa företag att upphöra med överträdelsen. Vidare kan Konkurrensverket besluta om ett så kallat interimistiskt åläggande för tiden till dess frågan avgjorts slutligt. Företag som överträtt förbuden kan åläggas att betala konkurrensskadeavgift. Dessutom kan Konkurrensverket godta frivilliga åtaganden från företag i ärenden där fråga om en överträdelse har uppkommit.

Företagskoncentrationer av en viss storlek måste anmälas till och prövas av Konkurrensverket, eller kommissionen, innan de kan genomföras.⁵⁸ En koncentration ska förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. I samband med Konkurrensverkets prövning kan parterna göra frivilliga åtaganden om korrigerande åtgärder så att Konkurrensverket kan lämna den utan åtgärd. Vilka företagskoncentrationer som ska prövas, och av vilken myndighet, beror på omsättningen hos de berörda företagen.⁵⁹ Reglerna om företagskoncentrationer behandlas inte närmare i denna undersökning.

⁵⁶ Se Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden (förordning 330/2010); lagen (2008:581) om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal.

⁵⁷ Förordning 330/2010, art. 2–4.

⁵⁸ Begreppet företagskoncentration innefattar såväl sammanslagningar av företag, förvärv av företag som bildandet av gemensamma företag (joint ventures), se 1 kap. 9 § KL.

⁵⁹ Se 4 kap. 6–10 §§ KL och artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer.

Det pågår för närvarande lagstiftningsarbete som i vissa avseenden kommer att förändra och skärpa Konkurrensverkets ingripandemöjligheter mot konkurrensbegränsningar och även anpassa dem till den internationella utvecklingen. Dels en implementering av direktiv 2019/1 (ECN+-direktivet)⁶⁰, som tar sikte på såväl utredningsskedet som möjliga sanktioner, dels att Konkurrensverket ska få egen beslutanderätt om konkurrensskadeavgift.⁶¹ Dessa förändringar träder i kraft den 1 mars 2021.

2.1.2 Mer långtgående nationell reglering i vissa EU-medlemsstater

Medan tillämpningen av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i artikel 101 FEUF är harmoniserad inom unionen är medlemsstater inte förhindrade att införa mer långtgående åtgärder i förhållande till ensidiga förfaranden.⁶² Denna möjlighet har lett till ett antal olika lagstiftningslösningar på nationell nivå som visserligen skiljer sig åt men som generellt sett kan sägas syfta till att angripa dels utnyttjande av ekonomisk beroendeställning, dels otillbörliga handelsmetoder. Ett urval av sådana lagstiftningslösningar presenteras här för att ge läsaren en bredare vy över befintlig lagstiftning som knyter an till artikel 102 FEUF.

Ett flertal EU-medlemsstater har särskild lagstiftning som syftar till att skydda mot utnyttjande av ekonomisk beroendeställning. Generellt kan sägas att konceptet om ekonomiskt beroende skiljer sig från det traditionella konceptet kring missbruk av dominerade ställning på så sätt att det träffar situationer där ett företag åtnjuter marknadsstyrka i en enskild avtalsrelation i stället för en dominant position på en avgränsad relevant marknad.

I Tyskland finns ett generellt förbud mot otillbörliga handelsmetoder och utnyttjande av ekonomisk beroendeställning inom ramen för den reglering som kallas *Anzapfverbot*.⁶³ Förbudet är inte endast tillämpligt på företag med en dominerande ställning, utan även på företag med en relativt större marknadsstyrka.⁶⁴ Företag i en sådan position kan inte utkräva fördelar från företag utan objektiva skäl. För att bedöma beroendeställningen och den relativa marknadsstyrkan, beaktas huruvida det existerar en maktobalans och om företagen har alternativa handelspartners. Vid en sådan bedömning beaktas avtalet i sin helhet. Tyskland har dessutom i januari 2021 infört ny lagstiftning som syftar till att ge den

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (ECN+-direktivet).

⁶¹ Prop. 2020/21:51, *Konkurrensverkets befogenheter*.

⁶² Detta följer av artikel 3 andra punkten i förordning 1/2003.

⁶³ § 19(5) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung. Se även praxis från Tysklands högsta domstol, Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 23.01.2018 (KVR 3/17).

⁶⁴ Tyska konkurrensmyndighetens (Bundeskartellamt) beslut den 19 juli 2019, B2-88/18. Amazons ändringar av sina avtalsvillkor efter ett ärende hos tyska konkurrensmyndigheten kom primärt till stånd med stöd av den tyska regleringen om exploaterande missbruk och förbudet mot att kräva obefogade fördelar från leverantörer.

tyska konkurrensmyndigheten möjlighet att förbjuda vissa förfaranden av företag som är verksamma på flersidiga marknader och som har en särskilt viktig betydelse på flera marknader. Det gäller till exempel kopplingsförbehåll och nyttjande av data för att begränsa konkurrensen.⁶⁵

Regler liknande de tyska avseende ekonomisk beroendeställning trädde i kraft i augusti 2020 i Belgien.⁶⁶ Reglerna ger den belgiska konkurrensmyndigheten möjlighet att ingripa mot ageranden där ett företag utnyttjar den beroendeställning ett annat företag intar i förhållande till det. Därutöver finns i Belgien regler⁶⁷ som reglerar avtalsvillkor i *business-to-business*-relationer. Regleringen innehåller en svart respektive grå lista över villkor som bedöms otillbörliga eftersom de skapar signifikanta obalanser i avtalsrelationen mellan parterna. Sammantaget har dessa två regelverk potential att användas mot digitala plattformar.

I likhet med Belgien och Tyskland finns det även i Frankrike reglering⁶⁸ rörande missbruk av ekonomisk beroendeställning. Ingripande enligt den franska bestämmelsen mot missbruk av ekonomisk beroendeställning förutsätter tre kumulativa rekvisit: förekomsten av en ekonomisk beroendeställning i relationen mellan ett företag i underordnad ställning och ett annat företag, missbruk av denna ställning samt faktisk eller potentiell påverkan på konkurrensens funktion eller struktur. Den franska konkurrensmyndigheten har 2020 använt denna bestämmelse i ett ärende mot Apple som rörde vissa förfaranden gentemot deras auktoriserade återförsäljare.⁶⁹

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas EU-direktivet om förbud mot otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.⁷⁰ Direktivet syftar till att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder som har sin rot i obalanser i förhandlingsstyrkan mellan parterna. Direktivet skyddar leverantörer i deras avtalsrelationer med köpare i olika led av jordbruks- och livsmedelskedjan och innehåller en rad förbud mot vissa handelsmetoder. UTP-direktivet tar, till skillnad från den tyska regleringen ovan som beaktar avtalet i sin helhet, sin utgångspunkt i enskilda avtalsvillkor och metoder. Dessa regler kan exempelvis förväntas påverka affärsrelationer mellan dagligvaruhandeln och dess leverantörer. Dagligvaruhandeln kan i det aktuella sammanhanget ses som en form av analog

⁶⁵ § 19a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung.

⁶⁶ Art. IV.2/1 Belgian Code of Economic Law.

⁶⁷ Art. VI.91/3 Belgian Code of Economic Law.

⁶⁸ Art. L. 420-2, paragraf 2, i den franska handelslagen (Code de commerce).

⁶⁹ Franska konkurrensmyndighetens (Autorité de la concurrence) beslut den 16 mars 2020, 20-D-04, *Regarding practices implemented in the Apple products distribution sector*. Beslutet grundade sig delvis i förbudet mot missbruk av ekonomisk beroendeställning. Av beslutet framgår att Apples premiumåterförsäljare ansågs befinna sig i en beroendeställning gentemot Apple.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (UTP-direktivet).

plattform som också äger dubbla roller i relation till försäljning av egenmärkesvaror som konkurrerar med märkesprodukter. Genomförandet av direktivet kan förväntas ha en begränsad påverkan på handeln på digitala plattformar, men är ett exempel på reglering som syftar till att angripa obalanser i förhandlingsstyrkan mellan företag som även kan uppstå gällande digitala plattformar med förmedlingsmakt. Implementering av direktivet föreslås ske genom en lag som förbjuder otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.⁷¹

2.2 Internationella rapporter

Det har under några år förts en intensiv debatt i både EU och resten av världen om nuvarande konkurrensregler är tillräckliga för att hantera konkurrensproblem som kan uppstå på marknader som präglas av digitalisering och digitala plattformar. Diskussionerna har bland annat resulterat i ett stort antal internationella rapporter som beskriver strukturella konkurrensproblem på digitala marknader och innehåller förslag på hur dessa problem kan hanteras.⁷² Förslagen rör såväl tillämpningen av befintliga konkurrensregler som idéer om helt nya regelverk och tillsynsmyndigheter. I denna rapport hänvisar Konkurrensverket till några av dessa internationella rapporter, bland annat från följande expertpaneler.

2.2.1 Europeiska kommissionens expertpanel

EU:s konkurrenskommissionär Margrethe Vestager gav våren 2018 en expertpanel i uppdrag att utforska hur konkurrenspolitiken borde utvecklas för att fortsätta stödja konsumentfrämjande innovation i den digitala tidsåldern. Våren 2019 publicerades deras rapport.⁷³ Författarna pekar bland annat på att digitala marknader karaktäriseras av starka nätverkseffekter, extrema stordriftsfördelar och att data har en stor betydelse för verksamheter. Dessa egenskaper kan leda till koncentrerade marknader där det är svårt att utmana en befintlig stark aktör. Författarna ser inga skäl att ändra de grundläggande målen med, eller principerna för, EU:s konkurrensregler, men föreslår att vissa etablerade koncept och metoder, liksom tillsynen generellt, anpassas till den digitala ekonomin. Bland annat anser de att bedömningen av marknadsmakt behöver anpassas för att fånga betydelsen av den förmedlingsmakt och tillgång till data som plattformar kan ha. Vid avvägningar av de potentiellt positiva och de potentiellt negativa effekterna av en dominerande plattforms agerande, menar författarna att konkurrensmyndigheter

⁷¹ Ds 2019:19, *Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan*.

⁷² Lancieri, Filippo och Sakowski, Patricia (2020) *Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports*, Stigler Center Working Paper Series No. 303, Stanford Journal of Law, Business, and Finance gör en genomgång av totalt 21 olika rapporter inom ämnet som publicerats internationellt under de senaste fem åren.

⁷³ Crémer m.fl. (2019) *Competition policy for the digital era*, European Commission, DG COMP (kommissionens expertpanel).

bör ta större hänsyn till kostnaden för att *inte* ingripa mot potentiellt skadliga beteenden än de gör i dag. Författarna utesluter inte att det finns behov av sektorsspecifik reglering, men varnar för att sådan kan komma att misslyckas på grund av den snabba utvecklingen.

2.2.2 Brittiska expertpanelen

Den brittiska regeringen gav en expertpanel i uppdrag att undersöka vilka möjligheter och utmaningar den digitala ekonomin kan innebära för konkurrensen, och att förslå eventuella förändringar i konkurrenspolitiken. Panelen presenterade sina slutsatser i en rapport⁷⁴ i mars 2019, och lyfter bland annat fram att flera digitala marknader riskerar att tippa över till en aktörs fördel, samt att koncentrerade marknader kan leda till högre priser, lägre kvalitet och försämrat utbud för konsumenter. Att bara förlita sig till de traditionella konkurrensreglerna menar författarna leder till fördröjningar och osäkerhet, eftersom de inte är tillräckliga för att främja konkurrens och inträde på marknaderna. Expertpanelen rekommenderar därför bland annat inrättande av en "digital markets unit" som ska ha i uppdrag att ta fram en uppförandekod för företag med en särskilt viktig ställning ("strategic market status"). Expertpanelen ger också förslag för att möjliggöra en mer aktiv och ingripande tillämpning av konkurrensreglerna, inklusive prövning av företagskoncentrationer.

2.2.3 Stigler-kommittén

George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, vid The University of Chicago, Booth School of Business, tillsatte 2018 en kommitté för att skriva en oberoende rapport om plattformars påverkan på ekonomi och samhälle. En delrapport⁷⁵ från juli 2019 pekar liksom de ovan nämnda rapporterna på att digitala marknader präglas av starka nätverkseffekter, skalfördelar och risk för att marknader tippa över. Stigler-kommittén anser att det är osannolikt att marknader som domineras av stora digitala plattformar snabbt ska korrigera sig själva. Den amerikanska konkurrensrätten, och domstolarnas tillämpning av den, återspeglar enligt kommittén en föråldrad förståelse av tidigare ekonomiskt tänkande och ett ointresse att ta till sig nya lärdomar. Härav drar kommittén slutsatsen att ny konkurrenslagstiftning kan behövas (i USA). Den förslår även en särskild regleringsmyndighet och en specialiserad domstol för konkurrensfrågor.

⁷⁴ Furman m.fl. (2019) *Unlocking digital competition*, Report of the Digital Competition Expert Panel (brittiska expertpanelen).

⁷⁵ Morton m.fl. (2019) *Report – Committee for the Study of Digital Platforms Market Structure and Antitrust Subcommittee*, George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago Booth School of Business (Stigler-kommittén). Slutrapporten från september 2019 innehåller, förutom den första delen om marknadsstruktur och konkurrens, även tre delrapporter om integritet och dataskydd, media och journalistik samt det politiska systemet.

2.2.4 Tyska expertgruppen

Tysklands näringsministerium gav fyra forskare i uppdrag att ta fram en rapport om en modernisering av de tyska konkurrensreglerna som förbjuder missbruk av dominerande ställning. Rapporten⁷⁶, från september 2018, innehåller flera förslag för att öka möjligheterna för den tyska konkurrensmyndigheten att ingripa mot ensidiga förfaranden. Bland annat föreslås förbud mot agerande från plattformar som riskerar att leda till att marknader tippas, såsom försvårande för användare att byta plattform eller använda sig av flera plattformar. Mot bakgrund av att plattformars affärsmodeller inte alltid liknar traditionella distributionsmodeller med en köpare och en säljare, föreslår man att förmedlingsmakt ska kunna utgöra en egen form av marknadsmakt i konkurrensärenden (utöver säljarmakt och köparmakt). Ett annat förslag syftar till att mer effektivt kunna ingripa mot dominerande företags förvärv av små företag som skulle kunna utmana dominanten i framtiden.

2.3 Översyn och ny lagstiftning på EU-nivå

Flera av de idéer och förslag som förs fram i de internationella rapporterna har lagstiftare tagit fasta på. Det pågår ett intensivt arbete – både på EU-nivå och på nationell nivå i flera medlemsstater – med att se över lagstiftningen, dess tillämpning och institutioner för att anpassa dessa till digitaliseringen av ekonomin. Den här rapporten kan ses som ytterligare ett bidrag till den pågående översynen av regelverken.

Kommissionen bedriver för närvarande en bred översyn av olika lagstiftningsinstrument och rekommendationer på konkurrensrättsområdet som bland annat motiveras av behovet att anpassa regelverket till den digitala ekonomin. Det finns dessutom två lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde i december 2020, nämligen DSA och DMA, som presenteras i de följande avsnitten. Under sommaren och hösten 2020 genomförde kommissionen även en konsultation om ett förslag till nytt konkurrensverktyg, kallat "New Competition Tool" (NCT), som dock inte i dess ursprungliga form ingår i det nuvarande förslaget om DMA.

⁷⁶ Schweitzer m.fl. (2018) *Modernising the Law on Abuse of Market Power: Report for the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Germany)* (tyska expertgruppen).

2.3.1 Översyn av lagstiftningsinstrument och rekommendationer

Det finns ett antal lagstiftningsinstrument vars giltighet går ut inom snar framtid, varför kommissionen har inlett en översynsprocess för dessa instrument. Kommissionen har dessutom tagit initiativ till att se över vissa instrument rörande marknadsdefinition och förvävsregler.⁷⁷

Den mest relevanta översynsprocessen för denna sektorsundersökning är den som rör kommissionens vertikala gruppundantagsförordning (VGUF). Denna förordning undantar vissa förfaranden av företag som underskrider tröskelvärden som definieras i förordningen från tillämpningen av artikel 101.1 FEUF. Ytterligare anpassningar av regelverket kan dessutom väntas i och med tillkännagivandet om relevant marknad,⁷⁸ de horisontella gruppundantagen⁷⁹ och förvävsreglerna⁸⁰.

2.3.2 Rättsakten om digitala tjänster

Det legala ramverket som reglerar digitala tjänster inom unionen har varit oförändrat sedan e-handelsdirektivet trädde i kraft år 2000. I syfte att möta de nya rättsliga utmaningar som uppkommit under de senaste 20 åren föreslår kommissionen en modernisering av det nuvarande legala ramverket genom DSA.⁸¹ Detta förslag till en ny förordning presenterades den 15 december 2020.

Lagförslaget innehåller en graderad skala av skyldigheter som tillämpas för olika typer av förmedlingstjänster online beroende på om företaget i fråga är aktivt som förmedlingstjänst, värdtjänst, onlineplattform eller mycket stor plattform. Skyldigheterna innebär bland annat att företag som är föremål för förordningen måste: vidta åtgärder mot illegalt innehåll, tjänster eller varor på förmedlingstjänsten, verifiera företagsanvändarnas identitet på digitala marknadsplatser och vidta åtgärder för att säkerställa transparens på onlineplattformar, bland annat rörande annonser och rekommendationer. Mycket stora plattformar måste dessutom utföra förebyggande åtgärder mot missbruk av dess tjänster genom bland annat spridning av illegalt innehåll, negativa effekter för grundläggande rättigheter eller automatiserad användning av tjänsterna.

⁷⁷ En översikt över alla pågående processer finns här:

https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf

⁷⁸ https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html

⁷⁹ https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_hbers/index_en.html

⁸⁰ https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_merger_control/index_en.html

⁸¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG, COM/2020/825 final.

För att garantera att skyldigheterna i förslaget följs föreslås även ett sofistikerat system av tillsynsbefogenheter och påföljder som ska utövas av utsedda myndigheter i medlemsstaterna och kommissionen i samarbete.

2.3.3 Rättsakten om digitala marknader

Samma dag som kommissionen presenterade förslaget till DSA presenterades ytterligare ett förslag till en ny förordning, nämligen DMA.⁸² Kommissionen anger tre syften med den föreslagna förordningen: (1) åtgärda marknadsmisslyckanden för att säkerställa konkurrenskraftiga digitala marknader för ökad innovation och konsumentval, (2) åtgärda grindvaktens orättvisa förfaranden och (3) förbättra enhetlighet och rättssäkerhet för att skydda den inre marknaden.

Förslaget innehåller ett antal skyldigheter som särskild utpekade "grindvakter" kommer att behöva följa inom var och en av sina så kallade centrala plattformstjänster (eng. *core platform services*). Dessa centrala plattformstjänster är onlinebaserade förmedlingstjänster, onlinebaserade sökmotorer, onlinebaserade sociala nätverkstjänster, videodelningsplattformstjänster, nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster, operativsystem, molntjänster samt annonseringstjänster.

För att betecknas som grindvakt behöver plattformen i fråga uppfylla tre kumulativa kriterier: Den ska ha en betydande påverkan på den inre marknaden, driva en central plattformstjänst som fungerar som en viktig nätport för företagsanvändare för att nå ut till slutanvändare, och plattformens verksamhet ska ha en fast förankrad och varaktig ställning i sin verksamhet eller det kan förutses att den kommer att ha en sådan ställning inom en nära framtid.

De skyldigheter som åläggs grindvakterna rörande sina centrala plattformstjänster omfattar bland annat användning av data, den avtalsmässiga relationen till företagsanvändare, tillträdesvillkor, krav på tekniska lösningar, ranking och frihet att ta upp frågor rörande grindvakternas förfaranden med myndigheter.

Genom marknadsundersökningar kan kommissionen undersöka (1) om en leverantör av centrala plattformstjänster bör betecknas som grindvakt eller för att identifiera centrala plattformstjänster av en grindvakt, (2) om en grindvakt systematiskt har åsidosatt de skyldigheter som fastställs och (3) om en eller flera tjänster inom den digitala sektorn bör läggas till i förteckningen över centrala plattformstjänster eller om den upptäcker typer av metoder som kan begränsa konkurrensmöjligheter av centrala plattformstjänster eller som kan vara otillbörliga och som inte kan åtgärdas effektivt genom förordningen. Kommissionen föreslås också utöva tillsyn över förordningen, vilket innebär att förordningen innehåller bestämmelser om tillsynsmöjligheter och påföljder.

⁸² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader) COM/2020/842 final.

2.3.4 New Competition Tool

Kommissionens och nationella konkurrensmyndigheters tillsynserfarenheter har identifierat vissa strukturella konkurrensproblem som de existerande konkurrensreglerna inte kan ta om hand eller inte åtgärda effektivt. Mot denna bakgrund framförde kommissionen sommaren 2020 fyra alternativa förslag för ett nytt verktyg som skulle kunna användas för att åtgärda strukturella konkurrensproblem.⁸³

Dessa strukturella problem kan förenklat delas in i situationer där det finns en nära förestående skada på konkurrensen (strukturell risk) och situationer där skadan redan inträffat (strukturell brist). Strukturella risker omfattar förfaranden som kan få marknader att tippa till följd av exempelvis nätverkseffekter, inlåsning och stordriftsfördelar eller icke-dominanta företags ensidiga agerande i syfte att monopolisera marknaden. Den andra kategorin, strukturella brister, tar sikte på marknader med strukturella särdrag såsom betydande koncentration (oligopol), inträdeshinder och inlåsning.

Samtliga kommissionens alternativ förutsätter en föregående utredning som identifierar bristerna på den aktuella marknaden. Åtgärder med stöd av det nya verktyget skulle inte kunna resultera i att enskilda företag anses ha överträtt artikel 101 eller 102 FEUF och således inte heller i böter. De alternativ som framkommer av kommissionens inledande konsekvensanalys är följande:

- Alternativ 1 innebär att kommissionen kan ålägga ett dominerande företag skyldigheter som syftar till effektiv konkurrens. Verktygets användningsområde är inte begränsat till några specifika marknader utan kan tillämpas i alla sektorer.
- Alternativ 2 innebär att kommissionen kan ålägga ett dominerande företag skyldigheter som syftar till effektiv konkurrens, men såsom förslaget får uppfattas innebär alternativ 2 att kommissionens befogenheter att använda verktyget är begränsat till digitala marknader eller marknader som kännetecknas av liknande problem.
- Alternativ 3 innebär att kommissionen kan utforma skyldigheter även för företag som inte har en dominerande ställning på marknaden. Kommissionens befogenheter skulle således vara mer vidsträckta än i alternativ 1 och 2. I likhet med alternativ 1 innebär alternativ 3 också att verktyget kan tillämpas i alla sektorer.

⁸³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>

- Alternativ 4 innebär i likhet med alternativ 3 att kommissionen kan utforma skyldigheter för företag som inte har en dominerande ställning på marknaden, men i alternativ 4 ska verktyget primärt användas på digitala marknader eller marknader som har samma kännetecken som digitala marknader.

Kommissionens uppfattning när förslaget presenterades var att ett NCT som är generellt tillämpligt vad gäller såväl företags agerande som marknader skulle resultera i störst nytta för konsumenterna (det vill säga alternativ 3).⁸⁴ Kommissionens initiativ om NCT kom att bli integrerat i förslaget om DMA i en väsentligt förändrad form, nu kallad marknadsundersökningar, som har presenterats i avsnittet ovan. Det innebär alltså att kommissionen i nuläget inte avser att anta ett ytterligare lagstiftningsförslag om att introducera ett NCT.

2.3.5 Konkurrensverkets roll i regelöversynen

Konkurrensverket deltar aktivt i kommissionens pågående översyn av regelverk. Det sker främst inom det europeiska nätverket för konkurrensmyndigheter (ECN). I september 2020 lämnade Konkurrensverket också synpunkter till regeringen på kommissionens förstudie avseende NCT. I yttrandet lyfte Konkurrensverket bland annat fram att det – baserat på erfarenheter från tillsynen i konkreta ärenden – i många fall varit möjligt att åtgärda konkurrensproblem inom digitala marknader med stöd av det befintliga konkurrensregelverket. Samtidigt kunde Konkurrensverket konstatera att det inte alltid varit möjligt att fullt ut åtgärda vissa typer av konkurrensproblem samt att vissa typer av problem kan falla utanför tillämpningsområdet för nuvarande konkurrensregler.⁸⁵

Även inom ramen för det nordiska samarbetet mellan konkurrensmyndigheter har digitalisering och eventuella behov av regelförändringar stått högt på agendan. I ett bidrag till den pågående diskussionen om framtidens regler för digitala plattformar publicerade de nordiska konkurrensmyndigheterna i september 2020 ett gemensamt memorandum om frågor som rör konkurrens på digitala marknader.⁸⁶

⁸⁴ Det var också det förslag som Konkurrensverket bedömde vara det lämpligaste alternativet med beaktande av vilka konkreta problem som verktyget föreslogs lösa. Se Konkurrensverket, yttrande till regeringen, dnr 479/2020, s. 13.

⁸⁵ Konkurrensverket, dnr 479/2020.

⁸⁶ De nordiska konkurrensmyndigheterna (2020) *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-memorandum-digital-platforms-and-the-potential-changes-to-competition-law-at-the-european-level_september2020.pdf

KONKURRENSVERKET 2021

Beskrivning av utvalda marknader och plattformar

3

3 Beskrivning av utvalda marknader och plattformar

Konkurrensverket har valt att fokusera på förhållandet mellan digitala plattformar och företag som använder dessa plattformar för att distribuera produkter, tjänster eller innehåll till kunder på plattformen. Företagen som använder plattformarna för distribution refereras i rapporten genomgående till som företagsanvändare.

Tabell 2 sammanfattar de 16 plattformsföretagen⁸⁷ som har ingått i undersökningen⁸⁸ samt vilka aktörer som utgör kunder respektive företagsanvändare på respektive marknad. Som framgår av tabellen utgörs kundledet av konsumenter på alla marknader förutom förmedling av digitalt annonsutrymme, där kundledet utgörs av annonsörer.

Tabell 2 Företag som ingått i Konkurrensverkets sektorsundersökning

| Aktörer | Butiker för mobilappar | Digitala marknadsplatser | Abonnemangstjänster för digitala böcker | Digitala beställningsplattformar för restaurangmat | Förmedling av digitalt annonsutrymme |
|--------------------------|------------------------|---|---|--|--------------------------------------|
| Plattformar | Google, Apple | Fyndiq, Cdon, Tradera, Afound, Elgiganten | Storytel, Nextory, Bookbeat, Bokus Play | Foodora, Uber Eats, Wolt | Google, Facebook |
| Företagsanvändare | Appägare | Handlare | Förlag | Restauranger | Publicister |
| Kunder | Konsument | Konsument | Konsument | Konsument | Annonsörer |

3.1 Butiker för mobilappar

I dagens Sverige använder nästan hela samhället smartmobiler. 2019 hade 92 procent av befolkningen en smartmobil och 89 procent hade antingen en Iphone eller en smartmobil med operativsystemet Android. Det är i dag vanligt att svenskarna använder sina smartmobiler som legitimation, som betalningsalternativ till kontanter, för att betala fakturor, som alternativ till pappersbrev, för att samla kvitton och fakturor, boka tid hos läkare, spela spel och mycket mer. Den snabba digitaliseringen i Sverige har möjliggjorts av bland annat ett högt utbud och snabb spridning av olika *applikationer*, eller *appar*, som har bidragit med digitala alternativ till ett stort antal kommersiella och privata transaktioner som förut genomfördes fysiskt. Appar har väsentligt ökat smartmobilerernas funktionalitet och är del av en ny digital värld där personer har tillgång till en hel dators funktionalitet i en mobil enhet.

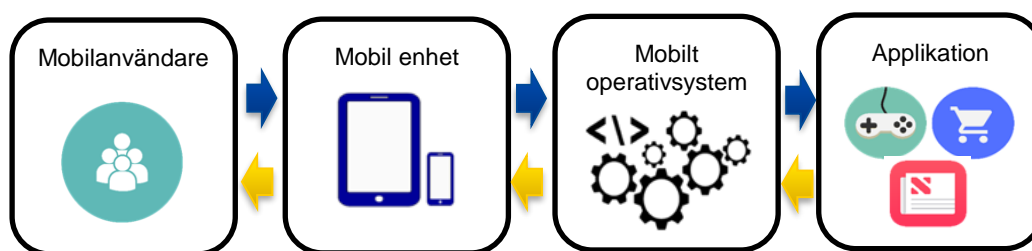
⁸⁷ Notera att Google deltagit både som annonsförmedlare och appbutik.

⁸⁸ De plattformsföretag som deltagit ska inte nödvändigtvis anses representera samtliga plattformar som verkar på respektive marknad.

En *app* är ett program för arbete, informationsinhämtning, underhållning eller spel utvecklad för en effektiv användning i en smartmobil.

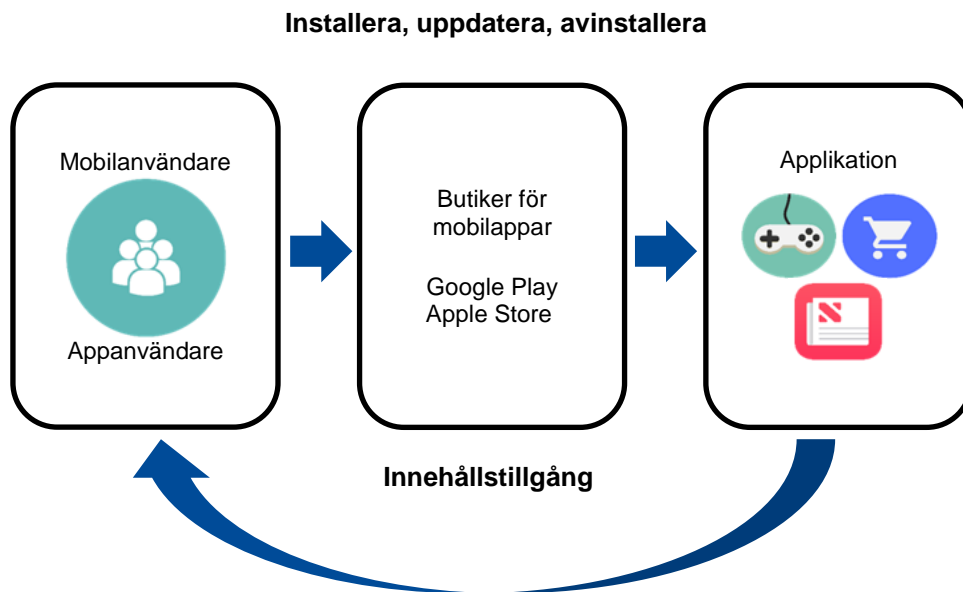
På samma sätt som mjukvara för datorer utvecklas för att användas i ett särskilt operativsystem (till exempel Windows, Linux, eller MacOS), måste även appar för smartmobiler särskilt utvecklas för ett särskilt mobilt operativsystem. Vilket utbud av appar som *mobilanvändare* har tillgång till beror därmed på vilket operativsystem de använder. Det är dock inte användaren, utan hårdvarutillverkarna som utvecklar smartmobiler, som väljer vilket operativsystem som ska användas på smartmobilerna. När en mobilanvändare väljer sin smartmobil väljer mobilanvändaren därför inte bara vilken fysisk enhet de vill använda utan även vilket operativsystem och utbud av appar som den kommer att ha tillgång till. Detta kan beskrivas som att smartmobilanvändare inte väljer appbutiker, operativsystem, och smartmobiler separat utan väljer ett *ekosystem* där samtliga produkter ingår. Detta illustreras i Figur 2.

Figur 2 Smartmobilanvändares ekosystem



Utvecklare av mobila operativsystem har etablerat riktlinjer för och begränsningar av hur appar kan och ska göras tillgängliga för mobilanvändare. Utvecklarna av de mest populära mobila operativsystemen ger mobilanvändare tillgång till appar – även från tredje part – genom att tillhandahålla integrerade appbutiker. Appbutiker är plattformar som möjliggör för användare att hitta, installera, uppdatera och radera appar från sina smartmobiler. För appägarna är appbutikerna ett sätt att nå användare och erbjuda ett visst innehåll. Figur 3 visar hur mobilanvändare genom operativsystemets integrerade appbutik får tillgång till appar.

Figur 3 Mobilanvändares tillgång till appar och innehåll



De i dagsläget populäraste operativsystemen i Sverige tillhandahålls av två huvudsakliga aktörer: Apple och Google.

Apple är ett amerikanskt dator- och hemelektronikföretag som tillverkar flera olika typer av hårdvara, bland annat smartmobiler, datorer och smartklockor. Apple är känt för att ha en hög vertikal integrering i sin verksamhet. Med detta menas att en smartmobil från Apple, alltså en iPhone, använder ett operativsystem som utvecklats av Apple själva, Apples iOS, och har exklusiv tillgång till ett brett sortiment av appar som utvecklats enbart för Apples enheter. Apples appbutik, App Store, är den enda appbutiken som i dag finns för smartmobiler med iOS som operativsystem.

Google är ett amerikanskt multinationellt internetföretag som inriktat sig på ett stort antal internetrelaterade produkter och tjänster, däribland tjänster som omfattar annonsering på nätet, molntjänster samt mjuk- och hårdvaruprodukter. Sedan 2007 är Google även verksamma som utvecklare av operativsystem. Android är ett operativsystem baserat på en öppen källkodlicens vilket innebär att utvecklare kan använda källkoden för att utveckla och distribuera sina egna modifierade versioner av operativsystemet. Google Play är Googles appbutik som distribuerar appar för Android. Google Play kommer förinstallerad på de flesta smartmobiler som använder Android och ger tillgång till både appar som utvecklas och ägs av Google och appar från tredje part.⁸⁹

⁸⁹ På Android finns det också andra appbutiker tillgängliga.

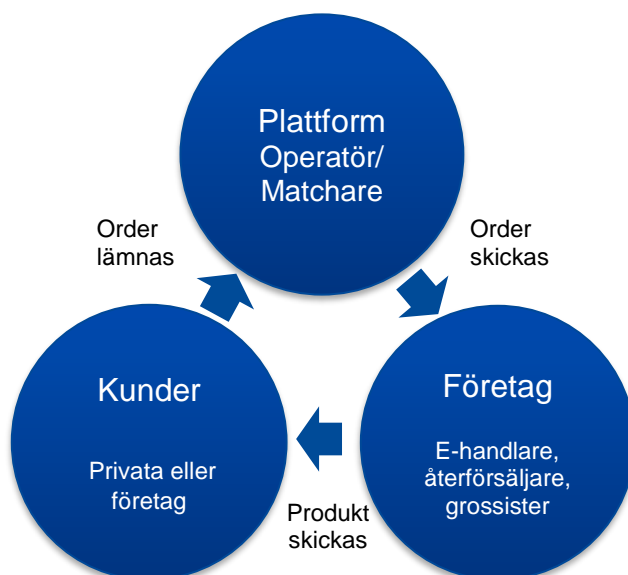
3.2 Digitala marknadsplatser

Postnord, Svensk Digital Handel och HUI Research släpper regelbundet en gemensam rapport, E-barometern, som följer e-handelns utveckling över tid i Sverige. Den senaste rapporten visar att handeln via digitala kanaler uppskattas hamna på cirka 116 miljarder för 2020. År 2010 uppgick e-handeln till 25 miljarder kronor, vilket innebär att handeln via digitala kanaler mer än fyrdubblats på 10 år. Enligt Svensk Handels rapport "Det stora detaljhandelsskiftet" står e-handeln i dag för 9 procent av den totala försäljningen av detaljhandeln och segmentet växte med 20 procent varje år mellan 2004 och 2017. Vidare beskriver rapporten att e-handeln är den största tillväxtmotorn för detaljhandeln i sin helhet. Samma mönster går att utläsa bland konsumenterna. Andelen som handlat via digitala kanaler under en genomsnittlig månad 2008 låg på 20 procent. I dag ligger samma siffra på 70 procent.

E-handeln sker genom en mängd olika digitala försäljningskanaler, däribland digitala marknadsplatser.

En digital marknadsplats är en virtuell plats där handlare, som vanligtvis är återförsäljare av varor och tjänster, och konsumenter kan mötas. De digitala marknadsplatserna sköts av en mellanhand, en plattform, vars funktion är att föra samman handlarnas produktutbud med kundernas efterfrågan. I en transaktion på en marknadsplats finns det tre olika aktörer: kunder, handlare och en plattform vilket illustreras i Figur 4.

Figur 4 Transaktionsflödet på en marknadsplats



En transaktion på en marknadsplats börjar i ett första steg med att handlare ansluter sig till plattformen. Handlaren väljer vilka produkter och priser som ska erbjudas genom marknadsplatsen. Handlaren accepterar i sin tur regler avseende bland annat vilken information från kunder plattformen kommer att dela ut, betalningsmetoder, fraktavgifter, samt provisionsavgifter som handlare betalar till plattformen. Genom avtal med plattformen blir handlare samarbetspartners till marknadsplatsen och kan erbjuda produkter till besökande kunder.

När en konsument besöker en marknadsplats och beslutar sig för att köpa en produkt läggs produkten i en varukorg. Parallellt med produktflödet finns kompensationsflödet där kunder betalar ett pris för produkten till marknadsplatsen. Marknadsplatsen skickar sedan vidare ett belopp (generellt sett priset exklusive provision och kringtjänster⁹⁰) till handlaren efter att kunden har fått sina produkter. Transaktionen är slutförd när handlaren skickar produkten till kund (flöde i Figur 4).

Marknadsplatser kan rikta in sig mot olika typer av handlare och köpare. Den vanligast förekommande handeln sker mellan företag och privatpersoner (B2C).⁹¹ Emellertid finns det också marknadsplatser där bara företag möts (B2B) och marknadsplatser för handel mellan privatpersoner (C2C).

Fem olika plattformar har undersökts inom ramen för Konkurrensverkets undersökning.

Afound är en marknadsplats för rabatterade produkter eller produkter med kampanjpriser. Afound riktar främst in sig på försäljning av kläder, inredning och "livsstilsprodukter". Företaget Afound är en del av H&M-koncernen med närvaro i Sverige och utomlands.

Cdon är en bred marknadsplats med utbud inom produktkategorier såsom sport, mode, media, elektronik och livsmedel. Ursprungligen var Cdon en återförsäljare av medieprodukter.

Elgiganten Marketplace ger handlare möjlighet att via Elgigantens nätbutik sälja produkter som kompletterar Elgigantens eget sortiment, vilket fokuserar på hemelektronik och vitvaror.

⁹⁰ Marknadsplatser är i olika grader involverade i kringtjänster som konsumenter och handlare erbjuds på plattformen. Exempel på kringtjänster kan vara hantering av reklamationer, returer och betalningar.

⁹¹ I dessa beteckningar står B för *Business* (företag) och C för *Consumer* (konsument).

Tradera var inledningsvis en auktionstjänst men blev senare en e-handelsplats där kunderna kan handla såväl nya objekt som andrahandsobjekt, via såväl auktion som till fast pris, av både privata och kommersiella aktörer. I *Traderas* utbud finns produkter som märkeskläder, designerväskor, barnkläder, inredning, antikviteter, hemelektronik och samlarsaker. Sektorsundersökningen har endast omfattat försäljning från företag till konsument och inte försäljning mellan privatpersoner. *Tradera* ägs av det globala e-handelsföretaget *Paypal* som erbjuder transaktions-tjänster.

Fyndiq är en marknadsplats med strategin att vara en kanal på nätet för svenska handlare att bli av med sina restlager. På *Fyndiq* finns företagsanvändare anslutna som säljer varor inom kategorier såsom skönhet, mobiltillbehör, leksaker och elektronik till konsumenter.

Det är därmed variation i de studerade plattformarnas utbud och inriktning på affärsverksamheten. *Afound*, *Cdon* och *Elgiganten* har exempelvis riktat in sig på att erbjuda ett utbud inom vissa kategorier av produkter, medan *Tradera* och *Fyndiq* valt att inrikta sig på produkter som motsvarar olika intresseområden som konsumenter kan tänkas ha, som exempelvis outletprodukter eller premium-artiklar. Men det finns också överlapp. *Elgiganten* har traditionellt sålt hemelektronik och vitvaror, produktkategorier som också *Cdon* erbjuder. Många av de produkter som finns på *Fyndiq* kan också hittas på *Cdon* och i viss utsträckning även hos *Tradera*. *Cdon* erbjuder också kläder, vilket är den produktkategori som *Afound* främst är inriktad mot.

3.3 Abonnemangstjänster för digitala böcker

Böcker ges ut som tryckta böcker, ljudböcker och e-böcker. Svenskarnas läsning⁹² domineras av tryckta böcker. Enligt *Mediebarometern 2019* läste 43 procent av befolkningen mellan 9 och 79 år en bok i något format en vanlig dag under 2019. 34 procent läste en tryckt bok, 10 procent en ljudbok och 5 procent en e-bok. Konsumtionen av ljudböcker via abonnemangstjänster har växt snabbt de senaste åren.

Sett till försäljningen av nya böcker var digitala abonnemangstjänster den enda kanal som växte mellan 2018 och 2019. Hela marknaden växte med cirka 1 procent, medan digitala abonnemangstjänster växte med 36 procent. Under 2020 fortsatte tillväxten för abonnemangstjänster som ökade försäljningen med 25 procent, medan den totala bokförsäljningen ökade med knappt 9 procent. Även internet-bokhandeln ökade försäljningen under 2020 medan försäljning i fysisk bokhandel minskade avsevärt. Abonnemangstjänsternas andel av bokförsäljningen ökade från 16 procent av intäkterna 2018 och 21 procent 2019 till 24 procent 2020.

⁹² Med "läsning" avses här både läsning av text och lyssning på ljudböcker.

Utvecklingen i försäljningsintäkter och volymer indikerar att det skett en förflytning av konsumtion från fysiska böcker till digitala abonnemangstjänster. Det finns dock indikationer på att lyssning på ljudböcker inte bara fungerar som ett substitut till läsning av text utan även som ett komplement, och utvecklingen ser lite olika ut mellan olika genrer.

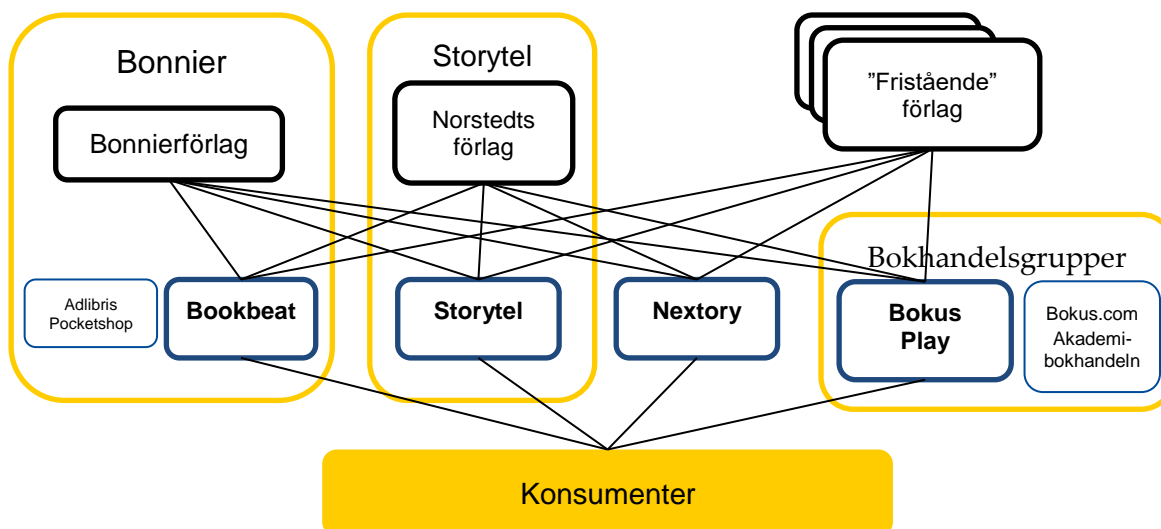
Bokförlag licensierar innehåll till företagen som erbjuder digitala abonnemangstjänster, som sedan paketerar detta innehåll (i viss utsträckning tillsammans med egenproducerat innehåll) till en tjänst som de själva prissätter och erbjuder till konsumenterna. Konsumenterna betalar en månadsavgift för abonnemangstjänsten, och företagen som erbjuder dessa tjänster betalar förlagen för innehåll baserat på hur mycket som konsumenterna lyssnat på och läst böckerna. Förlagen i sin tur ersätter författarna. Affärsmodellen innebär således att abonnemangstjänsterna inte är plattformar i den bemärkelsen att de förmedlar direkttransaktioner mellan olika användare.

Figur 5 visar en schematisk bild över delar av den svenska bokbranschen. I huvudsak finns fyra företag som erbjuder abonnemangstjänster för digitala böcker i Sverige: Bookbeat, Storytel, Nextory och Bokus Play. Alla fyra erbjuder tillgång till ett stort antal böcker från flera olika förlag.

Två av aktörerna – Bookbeat och Storytel – ingår i koncerner som även har förlagsverksamhet. Bookbeat ingår i samma koncern som Bonnierförlagen och Storytel i samma koncern som Norstedts förlagsgrupp. De övriga två – Nextory och Bokus Play – har ingen egen förlagsverksamhet. Utöver de två stora förlagen Bonnier och Norstedts finns ett relativt stort antal förlag av varierande storlek. Dessa har i allmänhet inte någon egen försäljning av betydelse direkt till konsumenterna.

Två aktörer har vid sidan av abonnemangstjänsterna även omfattande återförsäljning av fysiska böcker. Bonnier äger Pocketshop som säljer böcker i fysiska butiker och Adlibris som främst säljer böcker över internet. Bokus Play ingår i samma koncern som Akademibokhandeln som säljer böcker i fysiska butiker och över internet samt näthandlaren Bokus.com. Flera av företagen har dessutom omfattande verksamhet utanför Sverige.

Figur 5 Schematisk bild över digitala abonnemangstjänster i Sverige



Utöver Bookbeat, Storytel, Nextory och Bokus Play finns ytterligare några tjänster tillgängliga i Sverige, vilka inte ingår i sektorsundersökningen.⁹³

3.4 Digitala beställningsplattformar för restaurangmat

Den digitala tekniken har medfört bättre förutsättningar och större möjligheter för beställningsplattformar, som digitala beställningsplattformar för restaurangmat, att växa fram. Enligt en rapport från UBS förväntas det globala värdet på hemleveranser inom restaurangbranschen tiodubblas fram till 2030, från 35 miljarder dollar per år till 365 miljarder dollar per år.⁹⁴ En anledning som lyfts fram som drivande för utvecklingen av digitala beställningsplattformar för restaurangmat är komforten och enkelheten i att få färdiglagad mat levererad hem.⁹⁵

Enligt en rapport från Jordbruksverket har utemåltiderna bland svenskar ökat med tiden. I genomsnitt lades per hushåll cirka 7 000 kronor på utemåltider 1978 jämfört med cirka 10 000 kronor 2012 (i 2008 års priser).⁹⁶ Av hushållens totala utgifter

⁹³ Till exempel Audible, som ägs av Amazon, och vars erbjudande skiljer sig från abonnemangstjänsterna genom att kunden för månadsavgiften får välja en (1) bok. Biblio är en tjänst för att avgiftsfritt låna, läsa och lyssna på digitala böcker från folkbibliotek.

⁹⁴ Bambora, *Apparna tar över restaurangvärlden*, <https://www.bambora.com/sv/se/artiklar/nu-tar-apparna-over-restaurangvarlden/>

⁹⁵ Feminvest, *Matleveranser – beställer du maten från din favoritrestaurang?*, <https://feminvest.se/2020/08/28/matleveranser-bestaller-du-maten-fran-din-favoritrestaurang/>

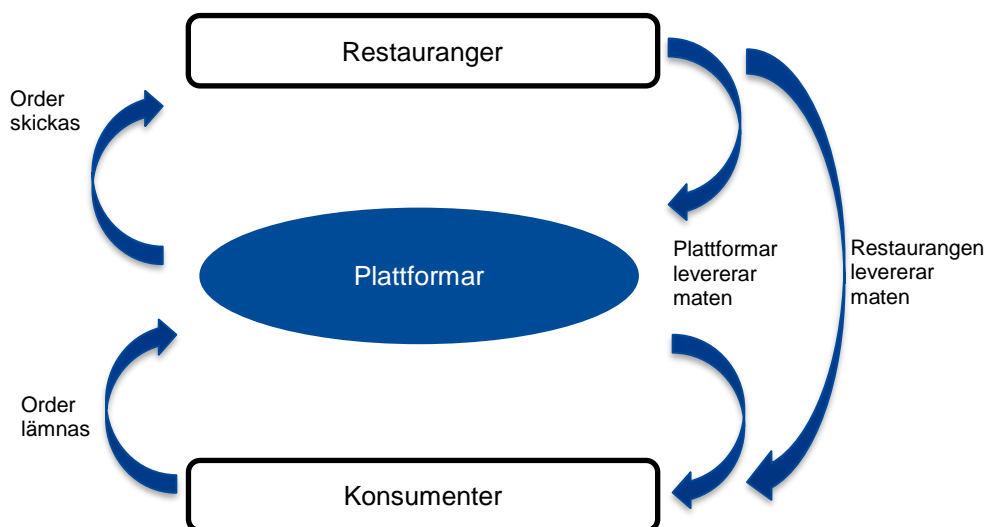
⁹⁶ Jordbruksverket (2015) *Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste 50 åren och varför?* 2015:15.

förefaller dock andelen som läggs på utemåltider ligga relativt konstant över åren.⁹⁷ En relativt oförändrad andel av utgifterna på utemåltider och att populariteten för beställningsplattformar ökar bland konsumenter kan tala för att leverantörerna av beställningsplattformar i större utsträckning får en betydande roll i relationen mellan restauranger och konsumenter.

En digital beställningsplattform för restaurangmat är en digital plats där restauranger och konsumenter kan mötas. Plattformens funktion är att matcha restaurangernas utbud med konsumenternas efterfrågan och att erbjuda matleverans.

Allmänt sett deltar tre aktörer i en transaktion på marknaden: restauranger, konsumenter och plattformen. I realiteten finns det även en fjärde aktör – de som kör ut och levererar maten som beställs på plattformarna (de så kallade matleverantörerna). Plattformarna har olika upplägg för matleverantörernas roll i transaktionen. Samtliga plattformar erbjuder leverans genom plattformens egen leverantörstjänst och restaurangernas egen leverantörstjänst. Det förekommer, men är inte vanligt, att restaurangen levererar maten själv. Figur 6 ger en generell överblick över transaktionsflödet på marknaden.

Figur 6 Transaktionsflödet för digitala beställningsplattformar för restaurangmat



I Sverige finns tre stora aktörer som tillhandahåller digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Foodora, Uber Eats och Wolt.

⁹⁷ Jordbruksverket (2015) *Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste 50 åren och varför?* 2015:15. 1978 stod utemåltiderna i genomsnitt för 3,6 procent av hushållens totala utgifter och 2012 var andelen 3,4 procent.

Foodora är dotterbolag i den internationella koncernen Delivery Hero. Sedan 2019 har Delivery Hero varit verksamma i Sverige genom tre varumärken för digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Foodora, Onlinepizza och Hungrig. I mars 2020 blev Onlinepizza en del av Foodora. Foodora erbjuder två tjänster till restauranger som finns på plattformen. Dels matchar Foodora konsumenter och restauranger och förmedlar konsumenternas beställning till restaurangen, dels tillhandahåller de leveranstjänster som utförs av företagets anställda. Foodora möjliggör även för restaurangerna som finns på plattformen att erbjuda sin egen leveranstjänst.

Uber Eats har funnits i Sverige sedan oktober 2016 och finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Uber Eats tillhandahåller förmedlingstjänster mellan restauranger, konsumenter och externa leveranspartners. Restaurangen säljer sedan dessa leveranstjänster tillsammans med maten till sina beställare. Uber Eats utför inga leveranser själv men har externa leveranspartners. Uber Eats möjliggör även för restaurangerna som finns på plattformen att erbjuda sin egen leveranstjänst.

Wolt är ett dotterbolag till Wolt Enterprises Oy. Företaget har funnits i Sverige sedan 2016. Företagets leveranstjänst utförs av anlitate externa leverantörer. Wolt möjliggör även för restaurangerna som finns på plattformen att erbjuda sin egen leveranstjänst.

3.5 Förmedling av digitalt annonsutrymme

En rapport utförd av Telenor visar att svenskar använder sin mobiltelefon i genomsnitt 3,5 timmar om dagen. Den tekniska utvecklingen har medfört att människor i större utsträckning tillbringar sina dagar framför skärmar. Denna utveckling omfattar inte enbart användandet av datorer, surfplattor och mobiltelefoner utan även digitala reklampelare i utomhusmiljöer. Det förändrade beteendet reflekterar även förändringarna i var annonsörer placerar sin marknadsföring. Av IRM:s senaste årsrapport (2019) framgår att investeringar i reklam i digitala kanaler ökat från cirka 6 miljarder kronor 2010, till cirka 24 miljarder kronor 2019. Rapporten visar också att investeringar i fysiska annonsutrymmen, som exempelvis tryckta tidningar, under samma tidsperiod sjunkit, från 10 miljarder kronor till 4 miljarder kronor.

I takt med att annonsmarknaden blivit allt mer digitaliserad har det skett en tillväxt av en rad tekniska tjänster som agerar mellanhand mellan å ena sidan annonsörer och å andra sidan publicister och andra som erbjuder annonsutrymme på sina webbplatser eller mobilappar. I den fortsatta framställningen används för enkelhetens skull publicister som samlingsbegrepp för aktörer som erbjuder sådant digitalt annonsutrymme.⁹⁸ Undersökningen visar att marknadsföring i digitala kanaler blir allt viktigare för både annonsörer och publicister.

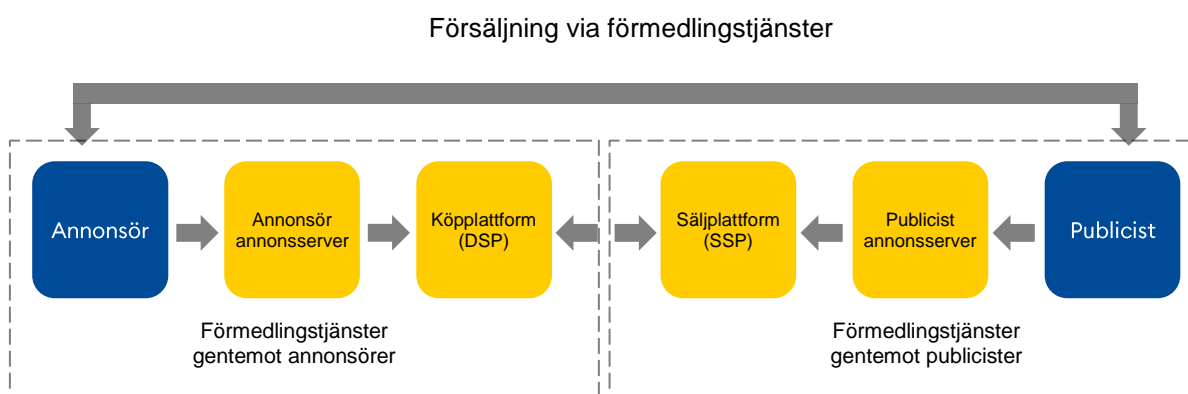
Annonshandel kan ske på två olika sätt. Det ena är genom direkt kontakt mellan annonsörer, som önskar köpa annonsutrymme, och publicister som vill sälja annonsutrymme. Det andra är genom automatiserade förmedlingstjänster som agerar mellanhand mellan annonsörer och publicister, se Figur 7. Konkurrensverket har inte beräknat eller uppskattat hur stor andel av de totala annonsinvesteringarna som går via digitala förmedlingstjänster och hur stor andel som går direkt mellan annonsör och publicist.

Handel med digitalt annonsutrymme som går genom förmedlingstjänster äger rum på plattformar som antingen vänder sig till annonsörerna (köpplattformar), till publicisterna (säljplattformar), eller till båda (köp- och säljplattformar). Plattformarna medverkar i en "lager-på-lager"-struktur bestående av ett antal sammanhängande plattformstjänster. Förmedlingstjänster gentemot publicister innefattar tjänsterna säljplattformar och annonsserverar för publicister, och Förmedlingstjänster gentemot annonsörer innefattar tjänsterna köpplattformar och annonsserverar för annonsörer.

Såväl annonsörer som publicister kan gå genom en så kallad annonsserver för automatisk hantering av annonsförmedling. En annonsserver som riktas till publicister hjälper dessa bland annat att mäta utfall, organisera och optimera sitt annonsutrymme genom ett enhetligt verktyg. Annonsserverar som riktas till annonsörer erbjuder dessa verktyg att skapa annonser, välja var annonserna ska visas, optimera annonsbudget samt tillhandahålla ett gränssnitt för att mäta utfall av köpt annonsutrymme.

⁹⁸ Jämför SOU 2018:1 *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*, s. 45, vari begreppet publicist inkluderar tidningar, nyhetsportaler, sociala medier och sökmotorer. Konkurrensverket tar inte ställning till om alla dessa aktörer har, eller bör ha, publicistiskt ansvar för innehållet som visas i deras tjänster.

Figur 7 Beskrivning av tillvägagångssätt för försäljning av annonsutrymme



Det finns ett stort antal aktörer som förmedlar digitalt annonsutrymme, exempelvis Google, Facebook, AppNexus, Amazon, Adform, PubMatic, Rubicon Project⁹⁹, MediaMath, The Trade Desk och Index Exchange. De olika leverantörerna tillhandahåller förmedlingstjänster i plattformsledet som vänder sig till publicister och annonsörer. Förmedlingstjänsterna är i en utvecklingsfas som kännetecknas av en hög grad av integration. Exempelvis har förmedlingstjänster som tillhandahålls till publicister integrerats i ett och samma verktyg, av bland annat Google. Dessutom förekommer vertikal integration mellan publicist- och annonsörstjänsterna. Adform har nyligen tagit fram en integrerad lösning som ämnar samla varje separat tjänst som tillhandahålls publicister och annonsörer i en och samma plattform. Bland aktörerna som erbjuder både en köpplattform och en säljplattform finns Google, Facebook, AppNexus, Amazon, PubMatic och Rubicon Project.

⁹⁹ Rubicon Project förvärvade förmedlingstjänsten Telaria 2020 och sammanslagningen har medfört ett namnbyte av företagen till Magnite.

KONKURRENSVERKET 2021

Tippning och koncentration

4

4 Tippning och koncentration

4.1 Problembeskrivning

Under den inledande konsultationen påpekade intressenter betydelsen av nätverkseffekter på digitala marknader. Bland svaren framfördes till exempel att vissa plattformar har ett kraftigt försprång genom sina nätverkseffekter som försvårar för mindre plattformar att både träda in och att konkurrera lika effektivt som redan etablerade plattformar.

Nätverkseffekter samt insamlande och användande av stora mängder data kan bidra till en ökad marknadskoncentration och situationer där marknaden tippas till fördel för en eller ett fåtal aktörer.¹⁰⁰ Tidigare studier har visat att vikten av dessa faktorer varierar från marknad till marknad men att de ofta tycks ha en kumulativ och självförstärkande effekt.¹⁰¹ Marknader med dessa egenskaper tenderar att leda till konkurrens *om* marknaden snarare än konkurrens *på* marknaden. När en marknad väl har tippats kan det vara svårt för en ny aktör att nå ett tillräckligt kundunderlag för att kunna konkurrera effektivt.¹⁰²

I det här kapitlet redovisas resultaten från sektorsundersökningen vad gäller tippning och koncentration.

4.2 Betydelsen av nätverkseffekter

Nätverkseffekter uppstår när en användares upplevda nytta av en tjänst beror på andra användares nyttjande av samma tjänst, exempelvis hur många eller vilka som använder tjänsten.¹⁰³

Nätverkseffekter kan vara *direkta*, vilket innebär att en användares nytta påverkas av andra användare från *samma* grupp. Klassiska exempel är telefonen eller, i modern tid, sociala medier. Utan några vänner och familj att ringa till eller dela foton och statusuppdateringar med, så skulle dessa tjänster sakna värde.

¹⁰⁰ Morton m.fl. (2019), s. 12 och Furman m.fl. (2019), s. 8. Rapporterna nämner även skalfördelar som en bidragande faktor, vilket innebär att kostnaderna inte ökar i proportion med intäkterna. Sektorsundersökningen har dock inte undersökt förekomsten av skalfördelar.

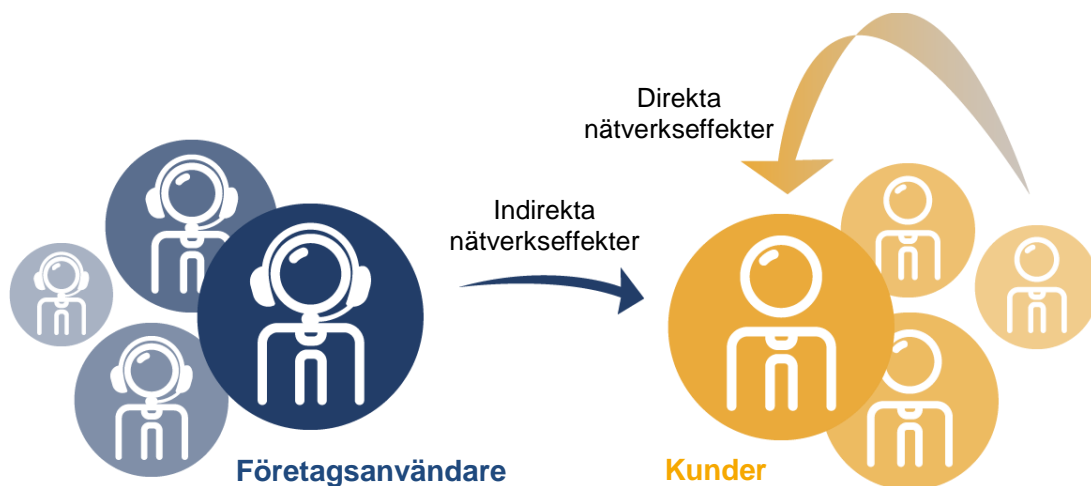
¹⁰¹ Furman m.fl. (2019), s. 32 och 34.

¹⁰² Morton m.fl. (2019), s. 12.

¹⁰³ Belleflamme, Paul och Peitz, Martin (2016) *Platforms and network effects*, University of Mannheim, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 16–14.

Nätverkseffekter kan också vara *indirekta*, vilket innebär att en användares nytta av plattformen påverkas av andra användare från *en annan* grupp. Ett klassiskt exempel på detta är spelkonsoler, som på ena sidan samlar gruppen spelutvecklare och på den andra sidan gruppen spelare. Ju fler spelare som väljer en särskild spelkonsol, desto mer intressant blir det för spelutvecklare att erbjuda spel för konsolen, och vice versa. Indirekta nätverkseffekter skiljer sig åt från direkta nätverkseffekter på så sätt att det förutsätter att marknaden är flersidig, det vill säga att marknaden består av flera användargrupper eller sidor, exempelvis spelutvecklare och spelare. Digitala plattformar kännetecknas i regel av indirekta nätverkseffekter och deras affärsmodeller består ofta av att hantera och generera värde från dessa nätverkseffekter.¹⁰⁴ Figur 8 illustrerar hur tillströmningen av fler kunder (direkta nätverkseffekter) och fler företagsanvändare (indirekta nätverkseffekter) påverkar nyttan av plattformen för redan anslutna kunder.

Figur 8 Direkta och indirekta nätverkseffekter



En plattform som lyckas dra nytta av nätverkseffekter kan uppleva en "snöbollseffekt" där den växer sig exponentiellt starkare ju fler som ansluter.¹⁰⁵ Denna effekt är i sig positiv för marknaden, eftersom plattformens värdeskapande växer alltmer. Samtidigt kan det leda till att plattformen växer sig så pass stor att den till slut tippas marknaden. När marknaden väl har tippat kan det försvåra för utmanare att träda in och expandera, eftersom de måste övertyga flera användare att byta samtidigt.¹⁰⁶ Exempelvis behöver ett nylanserat socialt nätverk övertyga inte bara dig, utan även dina vänner, att byta från den tjänsten ni alla använder i dag.

¹⁰⁴ Crémer m.fl. (2019), s. 21.

¹⁰⁵ I exemplet med spelkonsolen innebär det att ju fler spelare spelkonsolen har, desto mer intressant blir det för spelutvecklare att utveckla spel till konsolen. Detta leder i sin tur att spelkonsolen har fler tillgängliga spel, vilket gör spelkonsolen mer intressant för potentiellt nya, och redan etablerade, spelare.

¹⁰⁶ Crémer m.fl. (2019), s. 23.

4.2.1 Nätverkseffekter varierar i styrka

Konkurrensverket har undersökt förekomsten av direkta och indirekta nätverkseffekter inom samtliga fem marknader.

Direkta nätverkseffekter

Undersökningen ger ett blandat stöd för förekomsten av direkta nätverkseffekter. Samtliga plattformar utom abonnemangstjänsterna är förmedlingsplattformar, det vill säga de bereder möjlighet för kunder och företagsanvändare att genomföra transaktioner med varandra. Företagsanvändares och kunders val att ansluta sig motiveras därför av att nå användare på andra sidan, snarare än att interagera med andra inom samma grupp. Recensioner och betyg skulle kunna generera direkta nätverkseffekter, men det är avhängigt bland annat av att användaren recenserar en produkt, en enskild företagsanvändare eller plattformen och att andra användare sätter värde på dessa recensioner. Under undersökningen har det framkommit att vissa plattformar använder sig av recensioner och betyg, men dess betydelse för förekomsten av direkta nätverkseffekter är oklar.

Direkta nätverkseffekter är vidare typiskt sett mer utbredda på exempelvis tjänster för sociala medier och andra kommunikationsplattformar, vilka inte ingår i denna undersökning.¹⁰⁷

Indirekta nätverkseffekter

Undersökningen visar att företagsanvändare och kunder värderar varandras deltagande på plattformarna, vilket ger stöd för förekomsten av indirekta nätverkseffekter. Merparten av de plattformar som ingått i undersökningen betonar betydelsen av att knyta till sig både kunder och företagsanvändare, för att på så sätt attrahera ett ökat deltagande från den andra sidan.

Hur viktigt är deltagandet från kunder för att locka företagsanvändare?

De digitala marknadsplatserna anser att det är av stor betydelse att ha en stor användarbas av kunder, då detta attraherar fler handlare. När det gäller butiker för mobilappar anser Google att det inte bara är antalet konsumenter, utan även deras betalningsvilja, som spelar roll för att locka appägare till Google Play. Både Facebooks och Googles annonstjänster anordnar auktioner för publicisternas annonsutrymme, vilket innebär att antalet deltagande annonsörer på andra sidan har en direkt effekt på publicistens intäkter.

¹⁰⁷ Vad gäller marknadsplatsen Tradera så ingår endast försäljning av produkter från företag till konsument i undersökningen. Dessa betraktas som två olika användargrupper och därför är det fråga om indirekta nätverkseffekter. Försäljning mellan privatpersoner, där det kan finnas direkta nätverkseffekter om man beaktar att privatpersoner agerar både köpare och säljare, ingår inte i undersökningen.

Även om de tidningar (marknaden digital annonsförmedling) och handlare (marknaden digitala marknadsplatser) som deltagit i Konkurrensverkets enkäter uppger att antalet kunder (annonsörer och konsumenter) på andra sidan plattformen har betydelse, så framgår det att även andra faktorer, som exempelvis avgifter och teknisk funktionalitet, är viktiga i valet av plattform. Plattformarna för digital beställning av restaurangmat, såväl som anslutna restauranger, anser inte att antalet konsumenter är en nyckelfaktor, utan snarare avgiftsnivåer och högkvalitativ service till restaurangerna. Det kan finnas en växelverkan mellan antalet anslutna konsumenter och plattformens möjlighet att konkurrera på avgifter och service, men undersökningen har inte närmare granskat denna fråga.

Vidare framgår av undersökningen att det kan finnas inbyggda begränsningar som gör att effekterna av ett ökat antal kunder avtar eller begränsas. Exempelvis kan restauranger inte leverera till alltför många konsumenter innan de slår i sitt produktionstak (kökets storlek).

Hur viktigt är deltagandet från företagsanvändare för att locka kunder?

Undersökningen visar att det inte bara är *antalet* företagsanvändare som har betydelse för hur attraktiva kunderna tycker att plattformen är. Såväl digitala marknadsplatser som appbutiker anser att även *typen* av handlare eller appar har betydelse. Digitala marknadsplatser ser ett värde i att erbjuda ett brett och kompletterande utbud och det är inte ett självändamål att ansluta stora antal handlare. Det finns heller inte något tydligt samband mellan antalet konsumenter och antalet handlare på marknadsplatserna. För appbutikerna är bredd också viktigt, men av vikt är även att apparna är säkra att använda.

Både de digitala matbeställningstjänsternas och appbutikernas utbud kännetecknas av en lokal aspekt gällande nätverkseffekter. Exempelvis levererar Foodora, Uber Eats och Wolt bara från restauranger inom konsumentens lokala område. Apple anger de har ett visst intresse av att kunna erbjuda användarna ett rikt lokalt utbud av redaktionellt utvalda appar för den plats där konsumenterna befinner sig.

En nyanserad bild av indirekta nätverkseffekter

Förekomsten av indirekta nätverkseffekter och vad dessa betyder för konkurrensförhållanden behöver nyanseras i förhållande till vad som framhållits i många tidigare rapporter. För det första framgår av sektorsundersökningen att kvalitet, bredd och typ av användare ofta är minst lika viktigt som antal, särskilt vad gäller företagsanvändarsidan. Det gör i sig att plattformen kan behöva hantera nätverkseffekterna aktivt. Under den inledande konsultationen framkom exempel där en plattform avslutade samarbetet med ett stort antal företagsanvändare för att det urholkade plattformens värde. Det kan också resultera i asymmetrier där anslutningsgraden bland kunder är viktigare för företagsanvändarna än vice versa.¹⁰⁸ Undersökningen visar att det är viktigt att få med användare på båda sidorna, men

¹⁰⁸ Därtill finns en gråzon mellan indirekta nätverkseffekter och begreppet "minsta ekonomiska skala", vilket motsvarar den användarstorlek som en plattform behöver uppnå för att överleva på marknaden.

ger inget entydigt stöd för att en plattform som nått en lägsta kritisk skala där den kan överleva på marknaden alltid åtnjuter en exponentiell, användardriven, tillväxt. Relaterat till detta kan faktorer som exempelvis kapacitetstak hos företagsanvändare eller plattformens distributionsmodell sätta en övre gräns på hur starka nätverkseffekterna kan växa sig.

Denna komplexitet tyder på att det kan vara svårt att skatta storleken av indirekta nätverkseffekter, och att även om en plattform kännetecknas av indirekta nätverkseffekter så är det i sig inte tillräckligt för att det ska föreligga risk för tippning av marknaden.

4.2.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: På denna marknad är antalet anslutna företagsanvändare väldigt högt och avsevärt högre än på övriga marknader. 2019 hade 46 procent av svenskarna en Iphone (det vill säga tillgång till Apples butik) medan 39 procent hade en Android (det vill säga tillgång till Googles butik).

Apple och Google uppger att ett stort och brett utbud av appar ökar butikens attraktivitet såväl som det ekosystem deras respektive butik tillhör. Det framgår också utifrån nedladdningsstatistik som Konkurrensverket tagit del av att användare är intresserade av ett brett utbud. Båda företagen anser samtidigt att det är viktigt att butikens appar är säkra.

Vidare anger båda företagen att appbutikernas attraktivitet för appägare beror på antalet användare. Googles uppfattning är att appägare generellt utvecklar appar för plattformar som har en betydande mängd anslutna konsumenter eller som i närtid förväntas att ha en sådan. Google anger att antalet kunder och kundernas betalningsvilja (för betalappar) är av betydelse för att locka appägare till Google Play.



Digitala marknadsplatser: Marknadsplatserna har uppgett att det är av stor betydelse att ha en stark kundbas då detta hjälper till att skapa en effektiv säljkanal. En stark kundbas attraherar fler handlare vilket i sin tur genererar ett större och mer kvalitativt utbud.

Marknadsplatser har i allmänhet ett intresse av att öka antal anslutna handlare. De flesta marknadsplatser anser att det är positivt att ha handlare då det skapar ökad konkurrens, vilket innebär större krav på det egna sortimentet, produktkvalitet och pris. Den ökade konkurrensen driver i sin tur ökad trafik till marknadsplatserna vilket gynnar handlarna som erbjuder varor och tjänster där.

Avseende betydelsen av antal handlare nämner marknadsplatserna att de eftersträvar att kunna erbjuda sina konsumenter ett brett och kvalitativt produktutbud. Flera marknadsplatser nämner att det inte är ett självändamål att ansluta så många handlare som möjligt, utan att det finns andra mål att sträva efter för att skapa värde för konsumenterna. Detta indikerar att en större mängd handlare inte nödvändigtvis genererar värde i sig, vilket också stöds av information om antal användare per marknadsplats som Konkurrensverket analyserat. Resultaten visar att det inte finnas något uppenbart samband mellan antal handlare och antal konsumenter hos de plattformar som ingått i undersökningen.

Samtidigt poängterar även handlare att det utöver en stark kundbas också finns flera andra faktorer som är viktiga för att marknadsplatsen ska vara en attraktiv samarbetspartner. Detta inkluderar bland annat att ha en låg provisionsavgift, möjligheter att sälja överblivet lager till rabatterade priser och att ha ett starkt varumärke.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Undersökningen har inte gett indikationer på att en *konsument* som skaffar ett abonnemang har direkt nytta av eller finner värde i att *andra konsumenter* skaffar abonnemang, varken abonnemang generellt eller abonnemang från samma företag.

Det sker ingen interaktion *mellan förlag* på abonnemangstjänsterna. Visserligen skulle en digital abonnemangstjänst inte vara attraktiv för konsumenterna om det bara fanns böcker från ett (litet) förlag, och gynnas om fler förlag ansluter sig så att abonnemangstjänsten blir attraktiv. Därtill bör ett förlags titlar göra abonnemangstjänsten mer attraktiv om det ur läsarens synvinkel upplevs att olika förlag kompletterar varandras utbud.

Däremot finns ett positivt samband *mellan konsumenter och förlag*. Värdet av en abonnemangstjänst ökar för konsumenterna ju fler förlag som ansluter sig till en viss plattform om det ökar utbudet på böcker. Ett större utbud av böcker i en viss abonnemangstjänst kan alltså locka fler konsumenter att köpa tjänsten. Även det omvända torde gälla. Värdet för ett förlag att finnas på en tjänst ökar ju fler konsumenter som finns där och vars lyssningar och läsningar kan generera intäkter till förlagen.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Utredningen ger inget stöd för att det finns några starka direkta eller indirekta nätverkseffekter. Antal anslutna restauranger anses exempelvis vara av viss vikt för att attrahera restauranger men viktigare faktorer som framförs är nivån på provisionen och kvaliteten på servicen till restaurangerna.

När det gäller indirekta nätverkseffekter visar utredningen att konkurrensen om konsumenter främst sker genom plattformarnas leveransavgift och kvalitet på service. Det är inte lika viktigt med ett stort antal anslutna restauranger som det kvalitativa urvalet och variationen av restauranger. För konkurrensen om restauranger visar utredningen att antalet anslutna konsumenter är av viss vikt men andra parametrar anses vara viktigare.

Restauranger har även begränsningar i hur mycket mat de kan laga på en gång, det vill säga ett produktionstak. Detta innebär att när plattformen nått en viss storlek gällande antalet anslutna konsumenter spelar det inte någon roll om plattformen ger restaurangerna ytterligare tillgång till ännu fler konsumenter eftersom restaurangerna inte kan möta den ökade efterfrågan. Detta indikerar att styrkan på den indirekta nätverkseffekten avtar efter en viss punkt. När detta sker beror på restaurangernas respektive produktionstak.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Publicister söker sig till tjänsterna för att nå annonsörer som efterfrågar deras annonsutrymme, snarare än att interagera med andra publicister. På samma sätt söker sig annonsörer till tjänsterna för att nå publicister som erbjuder dem annonsutrymme.

Google anger att antal användare på andra sidan är en viktig faktor för att attrahera publicister såväl som annonsörer. Enligt Google efterfrågar publicister tillgång till annonsörer och annonsörer efterfrågar ett stort utbud av annonsutrymme. Ju fler annonsörer som publicistens förmedlingstjänst kan nå ut till, desto högre blir efterfrågan på annonsutrymmet. I och med att försäljningen sker via de auktioner som förmedlingstjänsterna anordnar, får den ökade efterfrågan en direkt effekt på publicistens avkastning på sitt annonsutrymme. Tidningarna uppger att antalet annonsörer är förhållandevis viktigt i deras val av förmedlingstjänst. Fem av tio tidningar har i enkätsvar uppgett att många annonsörer är en av de främsta faktorerna när det gäller vilka förmedlingstjänster som de valt att använda sig utav.

4.2.3 Konkurrensverkets slutsatser

De plattformar som ingått i undersökningen kännetecknas av indirekta nätverkseffekter, men inte nödvändigtvis av direkta nätverkseffekter. Bedömningar av indirekta nätverkseffekter kan vara komplexa och även om en plattform kännetecknas av sådana så är det i sig inte liktydigt med risker för tippnings-scenarion, bland annat eftersom nätverkseffekterna kan ha ett övre tak och faktorer som bredd och kvalitet kan vara minst lika viktigt som antal.

4.3 Datadrivna konkurrens fördelar

Både kommissionens expertpanel, den brittiska expertpanelen och Stigler-kommittén uppmärksammar betydelsen av data i sina rapporter. Även om information om kunder och annan data sedan länge varit en viktig del i många företags verksamhet, så har digitaliseringen möjliggjort en mer storskalig datainsamling. Tekniska framsteg som exempelvis artificiell intelligens (AI) och molntjänster har också gett nya verktyg för att kunna analysera stora mängder data. Insamling och bearbetning av data har därför kommit att bli en central del av många digitala plattformars affärsmodeller.

Enligt rapporterna kan användardata utgöra en källa till marknadsmakt för plattformarna, samt möjliggöra för plattformarna att utnyttja denna makt.¹⁰⁹ Användardata kan skapa en växelverkan där en plattform växer sig allt starkare ju mer data den ackumulerar. Sådana effekter ska kunna uppstå om användardata är viktigt för att plattformen ska kunna förbättra sitt erbjudande eller tjänst eller om data är viktigt för plattformens möjlighet att sälja annonser (exempelvis genom riktad annonsering).¹¹⁰ Användardata kan också bidra till inläsningseffekter. Om en användare exempelvis har alla sina fotoalbum sparade hos en plattform kan den vara ovillig att byta plattform om den inte kan flytta med sina bilder. Rätten till dataportabilitet i EU:s dataskyddsförordning syftar till att luckra upp sådana inläsningseffekter, genom att underlätta möjligheterna för användare att flytta med sina data från en plattform till en annan.¹¹¹

4.3.1 Inga indikationer på att det finns betydande datadrivna konkurrens fördelar

Undersökningen visar att även om data ofta kan ha betydelse för plattformens konkurrenskraft, så sticker det inte ut som en särskilt viktig konkurrensfaktor på någon av de fem marknaderna.

Digitala marknadsplatser, digitala beställningsplattformar för restaurangmat och butiker för mobilappar använder samtliga data om konsumenter för att förbättra och utveckla sina tjänster. Samtidigt finns det variationer inom marknaderna, där vissa företag anser att data är viktigare än andra och där Googles appbutik, till skillnad från Apples, använder kunddata för annonsförsäljning. Data kan därför vara viktigare när företaget också har andra, kompletterande tjänster, utanför själva plattformen. I sådant fall är det dock den kompletterande tjänsten, exempelvis annonsförsäljning, som blir mer konkurrenskraftig. Vissa marknadsplatser anser också att det inte bara är möjligheterna att samla in data, utan att även veta hur det ska användas, som avgör om data kan ge konkurrens fördelar.

¹⁰⁹ Furman m.fl. (2019), s. 33 ff., Morton m.fl. (2019), s. 21 ff., Crémer m.fl. (2019), s. 73 ff.

¹¹⁰ Se till exempel Furman m.fl. (2019), s. 33.

¹¹¹ Crémer m.fl. (2019), s. 8 och 81.

Bland abonnemangstjänsterna är användningen av data i dag mindre utbredd, vilket kan förklaras av att andra faktorer än lyssningsdata är viktigt för utgivningen av böcker. Det finns dock tecken på att betydelsen av data kan komma att öka i takt med att marknaden blir mer mogen.

På annonsmarknaden framgår att data har viss betydelse för förmedlingstjänsterna, inte minst för att matcha data om besökare mellan annonsörer och publicister. När förmedlingstjänsten är vertikalt integrerad kan det ge ett övertag mot icke-integrerade förmedlingstjänster. Resultatet som står ut är dock betydelsen av data för publicister. I publicistledet, där företagen typiskt sett finansierar sig via annonsintäkter, är data avgörande för att kunna erbjuda möjligheter till personanpassad annonsering. Undersökningen visar att data bland dessa företag är betydligt viktigare i jämförelse med de plattformar som deltagit i undersökningen i övriga marknader. Denna data genereras dock inte via förmedlingstjänsternas kunder, annonsörerna, utan från besökare på publicisternas webbplatser.¹¹² Det är alltså framför allt publicisternas möjligheter att samla in data från sina besökare, inte plattformarnas möjlighet att samla in data från annonsörer, som är av betydelse på denna marknad.

Till sist visar undersökningen att användandet av flera plattformar kan försvaga eventuella datadrivna konkurrensfördelar, eftersom det innebär att ingen plattform har något större övertag i möjligheterna att samla in data.

4.3.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Både Apple och Google uppger att de använder data om användarna för att förbättra användarupplevelsen i appbutiken och för att se till att apparna fungerar och levereras till konsument på ett korrekt sätt (till exempel så att användaren får tillgång till de delar av appen som den betalat för). Även om Google i större utsträckning än Apple förefaller personanpassa innehåll och annonser i appbutiken, kan även Apple använda data om användarbeteende, till exempel sökord, för att visa användaren personanpassad annonsering bland sökresultaten i appbutiken. En skillnad är dock att Apple endast använder data från appbutiken för detta ändamål, medan Google kan använda data från alla sina tjänster. Apples tjänster är till stor del designade för att skydda användares integritet och ge möjlighet till användarna att själva styra hur deras data används. Apple ger även användarna möjlighet att stänga av personanpassningar i appbutiken. Google ger möjlighet att stänga av personanpassade annonser men det är oklart om detta innebär att alla personanpassningar stängs av.

¹¹² Det bör uppmärksammas att annonsörer (till exempel företag) har möjlighet att använda data som de själva samlat in genom, exempelvis, lojalitetsprogram eller av att besökare surfat in på deras webbplatser. Denna information kan i sin tur användas i förmedlingstjänsterna för ytterligare personanpassning av annonsutrymme som är tänkt att köpas.



Digitala marknadsplatser: Marknadsplatserna anser att tillgången till data är en viktig konkurrensparameter. Ett flertal marknadsplatser betonar samtidigt vikten av att förstå och kunna använda sig av data om konsumenter och anslutna handlare. Marknadsplatserna använder data om anslutna handlare främst i syfte att kontinuerligt förbättra plattformen. Detta innebär mer specifikt att använda data för att bland annat förbättra kundupplevelsen, optimera marknadsföringsinsatser och förbättra produktutbudet. En marknadsplats uppger att den också använder data som underlag för interna diskussioner kring nya produktsegment.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Undersökningen visar att det kan finnas potential att öka betydelsen av data på marknaden. Inom bokbranschen finns ett statistiksamarbete mellan Bokhandlarförbundet och Svenska Förläggareförbundet avseende *försäljning* i volym och värde fördelat på kanaler, genrer och format. Framväxten av abonnemangstjänster innebär dock möjligheter att samla in data även avseende *läsningen/lyssningen*, till exempel vilka som läser specifika böcker, när de läser, vilka andra böcker de läser, om de faktiskt läser ut böckerna och så vidare. Sådan data kan användas för att öka konsumenternas möjlighet att upptäcka nya böcker (genom rekommendationer i abonnemangstjänsterna) och ge mer detaljerat underlag till abonnemangstjänsterna och förlagen om vilket innehåll som efterfrågas. Samtidigt torde utgivningen av böcker påverkas även av andra motiv och faktorer än som kan utläsas av detaljerad lyssningsdata.

Det likartade utbudet av böcker gör att abonnemangstjänsterna borde ha möjlighet att, åtminstone potentiellt och förutsatt att de gör samma tekniska investeringar, sammanställa och analysera motsvarande data som sina konkurrenter. Abonnemangstjänster med fler användare borde dock ha tillgång till ett större dataunderlag.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Samtliga digitala beställningsplattformar använder data i sin verksamhet men inte till samma grad och de olika plattformarna ger spridda svar på hur pass viktigt det är för dess konkurrenskraft. I de fall då data används är det till exempel för att förbättra plattformarnas tjänster eller för marknadsföring. I sin helhet framträder inte en bild av data som extremt viktig för en plattformens konkurrensförmåga, men den framstår inte heller som oviktig.

Plattformarna använder överlag insamlad data för att ta fram och förbättra olika tjänster, servicenivå och leveranstider. Datainsamling gör det exempelvis möjligt att förutspå när stora ordervolymer kommer att läggas och att optimera logistiken. Information om konsumenter kan också användas för att anpassa marknadsföring av olika tjänster, exempelvis beroende på var personen befinner sig, användningshistorik och preferenser. Data anses också överlag kunna möjliggöra mer informerade affärsbeslut.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Undersökningen visar att data fyller en viktig roll för möjligheten att kunna personanpassa annonser. Annonserer värderar sådana möjligheter, bland annat eftersom det kan göra användandet av en annonsbudget mer effektiv. Den främsta källan för personanpassade annonser genereras genom annonsörerna och publicisternas egenägda kanaler, snarare än av förmedlingstjänsterna.

Insamling av detaljerad information om besökare gör därför publicister mer konkurrenskraftiga. Både Googles och Facebooks tjänster i publicistledet (såsom Google sök, Youtube, Facebook och Instagram) samlar in en rad datapunkter om besökare och deras preferenser. Beroende på webbplatsens utformning, exempelvis hur mycket som användarna faktiskt interagerar med själva webbplatsen, har publicister olika förutsättningar att samla in data. Exempelvis bidrar Facebook-användare genom att skriva till vänner, gå med i grupper, trycka på länkar och lägga upp bilder med en rad datapunkter. Googleanvändare bidrar med att skriva in i sökfältet vad de letar efter och är intresserade av. Nyhetsmedier, däremot, tillhandahåller huvudsakligen journalistiskt innehåll utan möjligheter till lika stor interaktion. När besökare även är inloggade i företagets miljö (exempelvis via sitt Facebook-konto eller Google-konto) ökar möjligheterna till datainsamling ytterligare.

Utifrån enkäten till tidningar framgår att förmedlingstjänsterna bidrar med data. Det är dock oklart i vilken utsträckning och till vilket syfte (exempelvis huruvida det avser personanpassning av annonser eller data för utvärdering och analys). Förmedlingstjänsterna har snarare en viktig roll i att matcha informationen som annonsörer och publicister vill använda för att köpa och sälja personanpassade annonsutrymmen. När förmedlingstjänster tillhandahålls av olika leverantörer och när dessa är anslutna till varandra finns en risk att all information om besökaren inte utnyttjas. Google har framfört att vertikal integration kan förbättra träffsäkerheten i personanpassningen av annonser genom att informationsförlusten minimeras.

4.3.3 Konkurrensverkets slutsatser

Undersökningen visar att data har betydelse för att kunna utveckla och förbättra tjänster, men ger inga tydliga tecken på att någon av de inkluderade marknaderna därför skulle kännetecknas av särskilt starka datadrivna konkurrensfördelar. Utfallet hade kunnat vara annorlunda om undersökningen hade haft fokus på annonsfinansierade plattformar, för vilka data har betydelse för möjligheterna att rikta och personanpassa annonser.

4.4 Multi-homing

Multi-homing innebär att användare nyttjar flera olika plattformar parallellt, exempelvis en arbetsgivare som lägger upp en platsannons både på Arbetsförmedlingens webbplats och på andra webbplatser för rekrytering. Motsatsen till multi-homing är *single-homing*, där en användare till exempel letar jobb genom en webbplats.

Förekomsten av multi-homing minskar riskerna för att nätverkseffekter leder till marknadskoncentration.¹¹³ När kunder (eller företagsanvändare) kan använda flera plattformar parallellt så minskar riskerna för att enskilda plattformar får ett ointagligt försprång mot konkurrenterna. När multi-homing är möjligt behöver användaren inte välja bort någon plattform utan kan prova på flera olika. Det underlättar för flera plattformar att samexistera på marknaden. Möjliggörande av multi-homing lyfts därför ofta fram som ett "motgift" till starka nätverkseffekter och nyckeln till konkurrensmyndigheters effektiva tillsyn av digitala marknader.¹¹⁴ När multi-homing förekommer på ena användarsidan kan det leda till intensiv konkurrens om den andra sidan, där varje plattform försöker förmå användare att handla exklusivt med den (det vill säga single-homing).¹¹⁵

4.4.1 Multi-homing är utbrett

Undersökningen visar att multi-homing är förhållandevis utbrett, både bland företagsanvändare och kunder. Detta gäller dock inte för appbutikerna och abonnemangstjänsterna, där konsumenter typiskt använder endast en plattform.

En faktor som bidrar till multi-homing är interoperabilitet. Både för publicister och handlare finns det verktyg som möjliggör uppkoppling mot flera förmedlingstjänster och marknadsplatser genom en enda tjänst. För publicister innebär det ökad konkurrensutsättning av sitt annonsutrymme och för handlare innebär det att de med en enda profil kan lista sig på flera marknadsplatser. En annan faktor som kan bidra till multi-homing är om användare på den andra sidan endast använder en plattform (single-homing). Abonnemangstjänsternas konsumenter använder typiskt endast en tjänst i taget, vilket bidrar till att förlagen finns listade på samtliga eller de flesta tjänsterna. Appbutikerna är knutna till olika operativsystem och mobiltelefoner, vilket resulterar i att konsumenter typiskt inte använder Apples och Googles butiker parallellt. Apparna har därför incitament att finnas på båda, vilket märks av att samtliga tio appägare som Konkurrensverket varit i kontakt med finns på båda. Även Google och Apple distribuerar ett urval av sina egna appar i varandras butiker.

¹¹³ Belleflamme, Paul (2020) *An introduction to the economics of platform competition*, s. 3; The Netherlands Authority for Consumers and Markets (2019), *Market study into mobile app stores*, s. 51.

¹¹⁴ Furman m.fl. (2019), s. 37.

¹¹⁵ Rochet, Jean-Charles och Tirole, Jean (2003), *Platform competition on two-sided markets*, Journal of the European Economic Association, Vol. 1, No. 4, s. 993.

Undersökningen visar att det finns ett antal faktorer som på egen hand eller tillsammans kan leda till att användare avstår från att använda flera plattformar parallellt. En anledning kan vara att användare på andra sidan använder flera eller alla tillgängliga plattformar (jämför ovan). En annan kan vara att plattformen tar ut en fast avgift, vilket gör det dyrt att använda flera. Exempelvis tar abonnemangstjänsterna för digitala böcker ut en månatlig prenumerationsavgift och en konsument som önskar använda flera tjänster måste därför betala flera prenumerationsavgifter. På samma sätt behöver en konsument som önskar använda både Apples och Googles appbutik köpa två smartmobiltelefoner (eller andra enheter, exempelvis en surfplatta). Det kan också vara svårt för mindre sofistikerade användare att använda flera plattformar samtidigt. Exempelvis har det framförts att mindre annonsörer använder färre förmedlingstjänster än stora. Till sist kan det vara så att det helt enkelt inte finns några alternativa plattformar. De digitala beställningsplattformarna för restaurangmat karaktäriseras av lokal konkurrens och i vissa städer finns bara en tjänst tillgänglig.

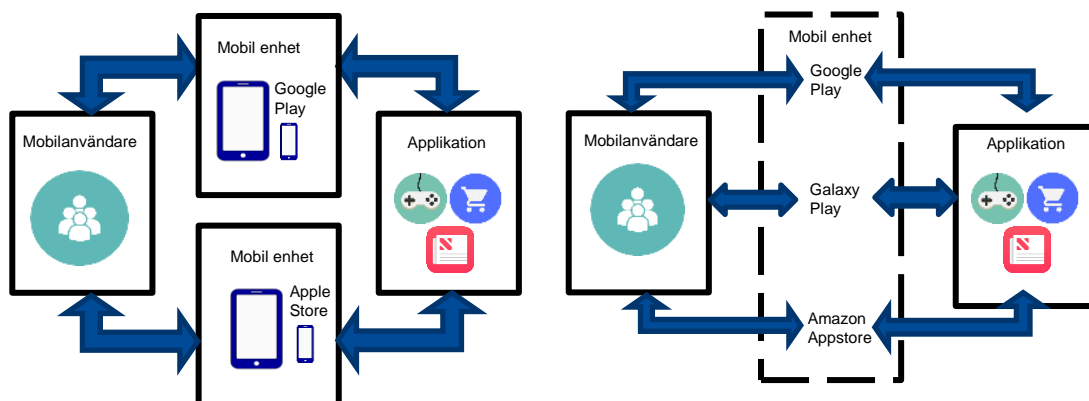
Vidare framgår att det kan vara förenat med betydande byteskostnader att gå från en plattform till en annan. Appbutikerna är knutna till ekosystem som består av olika hård- och mjukvaror. När konsumenten väl "köpt in sig" i ett ekosystem blir det svårare att byta eftersom det kan innebära att konsumenten behöver köpa en ny mobiltelefon med ett nytt operativsystem och ge upp andra tjänster som är kopplade till ekosystemet. Vidare kan nätverkseffekter göra att konsumenten är mindre villig att byta till en plattform med ett begränsat utbud av appar. Vad gäller byte bland annonsförmedlingstjänsterna framgår att det kan vara dyrt att byta de annonsserverar som gör det möjligt att använda flera plattformar parallellt (jämför ovan om interoperabilitet) och merparten av de tidningar som deltagit i Konkurrensverkets enkät (sju av elva) uppger att de endast använder en annonsserver.

4.4.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Eftersom båda appbutikerna är delar av större ekosystem kan man referera till två olika typer av parallellt användande. Å ena sidan kan man referera till möjligheter som finns för användningen av en eller flera appbutiker i samma smartmobil (höger i Figur 9) eller å andra sidan referera till användningen av ett eller flera ekosystem (vänster i Figur 9).

Figur 9 Olika typer av multi-homing på marknader för distribution av mobilappar



Undersökningen visar att parallellt användande av ekosystem är begränsat bland konsumenter, då endast tre procent av svenskarna har både en Iphone och en Android. Inom Apples ekosystem kan appägare bara använda Apples egen butik, men för Android finns fler butiker än Googles (exempelvis Samsung Galaxy Play). En begränsning är dock att konsumenter inte kan ladda ned andra appbutiker genom Google Play och att hårdvarutillverkare tenderar att inte förinstallera sina konkurrenters appbutiker på smartmobiler av det egna märket (till exempel förinstalleras inte Huawei's App Gallery på Samsungs enheter). Om en konsument vill ha tillgång till andra appbutiker än de som finns förinstallerade på mobilen måste konsumenten därmed ladda ned dem från nätet, vilket är ovanligt. Det kan också konstateras att samtliga tio appägare som deltagit i Konkurrensverkets enkät endast utvecklar sina Android-appar för Google Play och inte för andra Android-butiker.

Appägare förefaller däremot vilja finnas i både Apples och Googles butiker. Samtliga tio appägare som Konkurrensverket varit i kontakt med finns på båda och betraktar butikerna som komplement, snarare än substitut. Även Apple och Google distribuerar i viss mån sina appar i varandras butiker. Samtliga tio appägare uppger även att det inte finns några användbara alternativ till Apples och Googles butiker.



Digitala marknadsplatser: Ungefär hälften, cirka 290 stycken, av handlarna som deltog i enkäten uppger att de använder mer än en marknadsplats. Handlare kan ta del av olika integrationslösningar som genom en tjänst möjliggör för handlare att nå flera marknadsplatser samtidigt. Företag som Kodmyran och Sello är exempel på aktörer som tillhandahåller sådana lösningar. Ungefär en tredjedel av de handlare som bara använder en digital marknadsplats uppgav att det täckte deras behov. Den höga graden av differentiering mellan marknadsplatser skulle kunna göra att konsumenter söker sig till olika marknadsplatser för olika syften och kan således vara en orsak till att vissa handlare bara använder en digital marknadsplats. Vissa

handlare uppgav här att det inte fanns andra marknadsplatser än den de var listade på som var anpassad för dess produkter.

De plattformar som ingått i undersökningen uppger att konsumenter använder flera olika marknadsplatser. Det framgår samtidigt av undersökningen att det inte skulle finnas några direkta hinder för konsumenter att använda flera marknadsplatser.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Förlagens titlar finns typiskt sett tillgängliga på alla eller flertalet av de digitala abonnemangstjänsterna. Av förlagen som svarade på enkäten uppgav 15 av 17 att de finns på alla fyra eller tre av abonnemangstjänsterna.

Abonnemangstjänsterna eftersträvar ett brett utbud, samtidigt som förlagen eftersträvar en bred distribution. Kostnaden för att läsa in eller digitalisera en bok är fast och när den kostnaden är tagen finns ett intresse att nå ut till så många lyssnare som möjligt. Det verkar inte heller finnas höga kostnader för att ansluta sig till en tjänst.

Då konsumenterna betalar en månatlig avgift och förlagen finns representerade på alla eller flera av abonnemangstjänsterna, torde incitamenten för konsumenterna att betala för flera abonnemangstjänster parallellt vara begränsade. Detta bekräftas av plattformarna. Även om ett byte av tjänst kan ske relativt enkelt och utan kostnad betyder det dock inte att konsumenter faktiskt tar steget. Familjeabonnemang kan möjligen innebära en viss tröghet för konsumenterna, om även andra familjemedlemmar behöver övertygas om att byta tjänst.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Plattformarna uppger att det inte finns några hinder för restauranger eller konsumenter att använda flera tjänster och att det är vanligt förekommande. Enkäten till restaurangerna visar att hälften (cirka 190 stycken) använder mer än en plattform. När restaurangen inte använder flera

plattformar är den främsta anledningen att det endast finns en plattform med lokal närvaro. Två tredjedelar av Foodoras restauranger använder endast Foodora, medan motsvarande för Uber Eats och Wolt är cirka en femtedel i båda fall. Undersökningen har identifierat ett antal faktorer som talar för att användande av flera tjänster och byten mellan tjänster är vanligt för konsumenter.

Vidare visar undersökningen att plattformarna konkurrerar lokalt och att inte alla är närvarande i samma städer. Det påverkar både restaurangernas och konsumenternas möjligheter att använda flera plattformar. Foodora täcker det största geografiska området med en närvaro i 26 av de totalt 28 städer i Sverige där åtminstone en av de tre plattformarna finns närvarande. I 12 städer finns åtminstone två plattformar.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Publicister använder sig i stor utsträckning av flera olika säljplattformar och deltagande tidningar använder i genomsnitt cirka tre säljplattformar. Överlag visar utredningen att publicister har incitament att knyta till sig så många säljplattformar som möjligt för att öka avkastningen på sitt annonsutrymme. Marknaden kännetecknas av en relativt hög grad av interoperabilitet, vilket innebär att publicister och annonsörer kan nå flera plattformars utbud via en och samma tjänst. Exempelvis ger Googles annonsserver (en typ av förmedlingstjänst för publicister) publicister möjlighet att nå cirka 20 olika säljplattformar. Publicister som använder Facebooks förmedlingstjänst kan parallellt låta annonsörer från andra tjänster bjuda på samma annonsutrymme. Av undersökningen framgår att publicister typiskt sett använder endast en annonsserver. Merparten av tidningarna som deltog i enkäten (sju av elva) använder endast en. Detta kan förklaras av att annonsserverar i allmänhet når flera säljplattformar, vilket minskar incitamenten att använda flera. En publicist har också uppgett att det är ett stort projekt att byta annonsserver.

Bland annonsörer finns det skillnader beroende på storlek. Större annonsörer tenderar att använda flera tjänster, medan små använder få eller endast en.

4.4.3 Konkurrensverkets slutsatser

Undersökningen visar att multi-homing är förhållandevis vanligt, men kan begränsas av plattformens prissättning, begränsad interoperabilitet, hur sofistikerad plattformens kunder är, och om single-homing förekommer på den andra sidan. Plattformars villkor och affärsmodell kan därmed påverka användares möjligheter och incitament till multi-homing.

4.5 Slutsatser om tippning och koncentration

Risken för tippning och marknadskoncentration är olika på olika digitala plattformsmarknader. Friktioner mellan användargrupper som försvagar nätverkseffekter, förekomst av multi-homing och begränsat värde av insamlad kunddata är alla faktorer som bidrar till att reducera riskerna.

När marknaden kännetecknas av multi-homing kan en plattform försöka låsa in användarna och det finns därför anledning att vara misstänksam mot sådana strategier.¹¹⁶ Att använda sig av olika inläsningsstrategier kan ligga i plattformens intresse även om marknaden också kännetecknas av starka nätverkseffekter, eftersom nätverkseffekterna i sig inte förhindrar att konkurrenter växer sig lika stora.

¹¹⁶ Jämför även Crémer m.fl. (2019).

Undersökningen illustrerar också en intressant distinktion mellan tippning och marknadskoncentration. När det, som exempelvis hos appbutikerna, förekommer multi-homing på ena sidan (appägare) och single-homing på den andra sidan (konsumenter), kan det resultera i en marknadsstruktur med flera stora plattformar. Huruvida en sådan marknad kan betraktas som tippad råder det dock delade meningar om i litteraturen.¹¹⁷

Vid en uppskattning av riskerna för tippning kan det uppstå svårigheter att urskilja situationer där marknaden sannolikt inte kommer att tippa, från situationer där det finns betydande tippningsrisker men som ännu inte realiserats. Exempelvis har undersökningen inte kunnat identifiera några särskilda risker vad gäller digitala marknadsplatser, medan erfarenheten från andra länder är annorlunda.¹¹⁸ Det finns därför behov av att utveckla verktyg för att kunna identifiera riskerna för tippningsscenario.

¹¹⁷ Exempelvis beskriver Jullien, B. och Sand-Zantman, W. (2020), *The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy*, CESifo Working Paper Series 8463 tippning som en situation med ett monopol. Samtidigt betonar andra att tippning orsakas av nätverkseffekter, medan multi-homing beskrivs som en faktor som kan minska de negativa effekterna av tippning, snarare än att påverka förekomsten av tippning. Se Belleflamme (2020) s. 3. Den senare beskrivningen utesluter därför inte att mer än en aktör kan tippa marknaden.

¹¹⁸ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens anser att Amazon är en så kallad grindvakt (eng. *gatekeeper*) och har haft betydande och långvarig marknadsmakt på den amerikanska återförsäljarmarknaden. Se Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020), *Investigation of competition in digital markets*, s. 255–257. Den tyska konkurrensmyndigheten öppnade 2018 ett ärende mot Amazon, vilket den motiverade med att Amazon fungerar som en typ av grindvakt gentemot konsumenter, att det finns indikationer på att Amazon innehar en dominerande ställning och att handlare är beroende av Amazon. Se https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2018/29_11_2018_Verfahrenseinleitung_Amazon.html?nn=3591568

KONKURRENSVERKET 2021

Plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare

5

5 Plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare

5.1 Problembeskrivning

Under den inledande konsultationen påpekade intressenter att vissa plattformar har en stark ställning gentemot företagsanvändare och att företagsanvändarna har få alternativ till plattformarna. Plattformarnas dubbla roller och en tendens att inte dela med sig av kunddata till företagsanvändare upplevdes som problematiskt i ljuset av denna starka ställning.

Flera expertpaneler ägnar också betydande uppmärksamhet åt orsaker och källor till digitala plattformars makt. Återkommande i dessa beskrivningar är att plattformar kan bli en nödvändig partner för att företagsanvändare ska nå de kunder som använder plattformen. Detta skulle innebära att plattformen får förmedlingsmakt gentemot dessa företagsanvändare.¹¹⁹

Digitala plattformar kan enligt rapporterna få förmedlingsmakt gentemot företagsanvändare trots en förhållandevis blygsam andel av marknaden.¹²⁰ Denna effekt drivs av att plattformen ger företagsanvändarna tillgång till kunder som de svårt kan nå på andra sätt och som inte är villiga att, eller kan, "flytta med" företagsanvändaren till en annan kanal. Om företagsanvändaren väljer bort plattformen skulle det i så fall resultera i ett inkomstbortfall motsvarande inkomsterna som i dagsläget genereras av plattformens kundbas. Under dessa förutsättningar behöver inte inkomstbortfallet nödvändigtvis vara särskilt stort innan företagsanvändaren ser sig nödgad att stanna kvar på plattformen.

Att en plattform har förmedlingsmakt är därför inte nödvändigtvis detsamma som att plattformen har tippat marknaden.

Om en plattform har förmedlingsmakt gentemot företagsanvändarna får den enligt expertpanelerna möjlighet att kontrollera hur konkurrensen mellan företagsanvändare på plattformen ska fungera, exempelvis genom att kontrollera tillgången till data, ta ut höga avgifter och styra rangordning.¹²¹

¹¹⁹ Crémer m.fl. (2019), s. 49 och 69–70, såväl som Schweitzer m.fl. (2018), s. 6, använder begreppet "intermediation power". Andra rapporter, till exempel Furman m.fl. (2019), p. 1.117, s. 41 använder i stället begreppet "gatekeeper" (grindvakt eller portvakt). För en övergripande genomgång av olika rapporters begrepp, se Lancieri och Sakowski (2020), s. 76.

¹²⁰ Crémer m.fl. (2019), s. 70. Schweitzer m.fl. (2018), s. 6.

¹²¹ Furman m.fl. (2019), s. 41.

Konkurrensverket kommer i detta kapitel undersöka flera potentiella källor till digitala plattformars förmedlingsmakt gentemot företagsanvändarna. Analysen har skett gällande ett antal utvalda, men inte uttömmande, faktorer som är relevanta. Dessa är om plattformen ger tillgång till unika kundgrupper, om det finns andra kanaler att nå kunder, plattformarnas storlek i relation till företagsanvändarna, förekomsten av dubbla roller och inträdeshinder. I de följande avsnitten redogörs för dessa faktorer.

5.2 Betydelsen av att ha tillgång till kundgrupper som inte går att nå via andra plattformar

När kunder använder endast en plattform och inte enkelt kan byta mellan olika plattformar, så blir det svårare för företagsanvändarna att nå dessa kunder via några andra plattformar än den de för tillfället använder. Sådana situationer bidrar till att ge plattformen förmedlingsmakt gentemot sina företagsanvändare.

5.2.1 Plattformar ger i varierande utsträckning tillgång till kundgrupper som inte går att nå via andra plattformar

Undersökningen visar att de plattformar som ingått i undersökningen i varierande utsträckning ger tillgång till kundgrupper som inte går att nå via andra plattformar.

Eftersom kunderna representerar ett värde försöker plattformarna tävla sinsemellan om att locka till sig och behålla kunder. Ett exempel på det är de digitala marknadsplatserna, som kännetecknas av en hög grad av differentiering. Det gör att olika konsumenter kan komma att söka sig till olika marknadsplatser. I enkäten till handlare instämmer mer än tre fjärdedelar av handlarna fullständigt eller delvis i att de digitala marknadsplatserna ger dem tillgång till kunder de själva har svårt att nå.

Bland de digitala beställningsplattformarna för restaurangmat är konkurrenskraftiga leveranstider, ett kvalitativt utbud av restauranger, en god användarupplevelse och pris viktiga konkurrensparametrar för att locka konsumenter. Om en plattform kan erbjuda en högre träffsäkerhet i estimeringen av leveranstid och tillhandahålla en snabbare leverans, kan detta medföra att konsumenter i högre utsträckning väljer denna plattform framför konkurrerande alternativ och att plattformen därmed ger företagsanvändarna tillgång till ett unikt utbud. Att någon plattform skulle vara bättre på dessa faktorer till den grad att konsumenterna använder endast den plattformen är dock inte uppenbart. Till exempel uppger restaurangerna i enkäten att vid val av plattform är faktorer såsom att det underlättar leveranser och administrationen viktigare än att plattformen ger tillgång till kunder som de annars har svårt att nå. Vidare uppger Uber Eats att konsumenter snabbt kan "växla från en app till en annan och direkt få tillgång till ytterligare utbud".

Det kan också finnas mer strukturella faktorer som gör att kunder använder endast en plattform och är mindre benägna att byta.¹²² Appbutikerna präglas av att kunderna först "köper in sig" på antingen Apples eller Googles ekosystem och att det är kostsamt att byta mellan dessa. Även om byte av appbutik är möjligt inom Googles ekosystem kan det försvåras på grund av nätverkseffekter som gör att kunder är mindre villiga att använda andra butiker. Abonnemangstjänsterna tar ut en månatlig avgift och förlagen finns representerade på alla eller flera av abonnemangstjänsterna, vilket torde begränsa incitamenten för konsumenterna att betala för flera abonnemangstjänster. Även om ett byte av tjänst kan ske relativt enkelt och utan kostnad betyder det dock inte att konsumenter faktiskt tar steget, exempelvis om det är så att flera konsumenter delar på ett abonnemang. Det kan också vara så att det helt enkelt inte finns några alternativa plattformar. De digitala beställningsplattformarna för restaurangmat karaktäriseras av lokal konkurrens och i vissa städer finns bara en tjänst tillgänglig. Hur benägna kunder är att använda flera plattformar beror också på kundens storlek. På annonsmarknaden tenderar mindre annonsörer att använda en förmedlingstjänst medan större använder fler.

5.2.2 Konkurrensverkets slutsatser

De plattformar som ingått i undersökningen ger i varierande utsträckning unik tillgång till kundgrupper. Plattformar kan använda olika strategier för att skapa en unik tillgång till kundgrupper. Ett sätt är att differentiera själva plattformen så att en viss typ av konsument vill använda den plattformen före andra plattformar. Men det kan också finnas mer strukturella faktorer som gör att konsumenter endast använder en plattform och är mindre benägna att byta.

5.3 Förekomst av andra kanaler än plattformar för att nå kunderna

Utöver konkurrens från andra plattformar kan plattformen också möta konkurrens om kunder från alternativa försäljningskanaler. Om det finns få alternativ är plattformens förmedlingsmakt typiskt sett starkare än om det finns många. Alternativen i sig behöver inte vara lika kostnadseffektiva som plattformen för att utöva ett konkurrenstryck.

¹²² Jämför också kapitel 4 avsnitt 4.4.

5.3.1 Tillgängligheten av alternativa försäljningskanaler varierar mellan marknader

Undersökningen visar att det finns en varierad grad av alternativa försäljningskanaler på de marknader som ingår i undersökningen. För appägare och publicister finns det förhållandevis få alternativ till appbutikerna och annonsförmedlingstjänsterna, medan det för restauranger, förlag och, särskilt, handlare generellt finns fler alternativ. Det förekommer också viss variation inom marknaderna. Exempelvis har större handlare i allmänhet fler alternativa försäljningskanaler än mindre handlare.

Utbudet av alternativa försäljningskanaler kan bero på om plattformarna förmedlar samma produkt eller tjänst som tidigare förmedlades via en annan mer traditionell försäljningskanal, eller om det är fråga om en ny digital produkt som till viss mån konkurrerar med en fysisk produkt som funnits tidigare. Exempel på marknader i den första kategorin är digitala marknadsplatser, förmedling av digitalt annonsutrymme och digitala beställningsplattformar för restaurangmat. Om plattformarna däremot förmedlar en digital tjänst som inte tidigare förmedlats via en mer traditionell försäljningskanal, är det mindre sannolikt att det finns andra alternativa försäljningskanaler för företagsanvändare att nå ut till kunderna. Ett exempel på en marknad i denna andra kategori kan vara butiker för mobilappar. Vad gäller böcker har det skett en förändring i försäljningen både vad gäller format och försäljningskanaler: från tryckta böcker till digitala och från handel till abonnemangstjänster. Utvecklingen varierar mellan olika genrer, vilket också påverkar i vilken utsträckning traditionella försäljningskanaler är ett alternativ för förlagen att nå ut med sina böcker.

Framtida förändringar i preferenser hos företagsanvändare eller kunder kan också komma att förändra hur relevanta de mer traditionella försäljningskanalerna är i framtiden. Exempelvis minskar läsning av tryckta tidningar, vilket påverkar i vilken utsträckning annonser i dessa är alternativ till att köpa annonsutrymme på, exempelvis, Facebook och Google.

Den del av företagsanvändarnas omsättning som kommer från försäljning via plattformarna varierar. Olika förmedlingstjänster är generellt involverade på ett eller annat sätt varje gång en publicist säljer ett annonsutrymme. Bland restaurangerna tyder däremot resultat från enkäten på att andelen av restaurangers totala försäljning som sker via digitala beställningsplattformar för restaurangmat är förhållandevis låg. Abonnemangstjänsterna för digitala böcker motsvarade 2019 cirka en femtedel av förlagens intäkter, men växer samtidigt kraftigt.

Även om det finns alternativ, är det utifrån undersökningen svårt att bedöma hur pass utbytbara traditionella försäljningskanaler är för kunder i jämförelse med plattformarna. Exempelvis går det, som alternativ till en abonnemangstjänst för digitala böcker, att köpa tryckta böcker eller digitala böcker styckevis. Böcker finns även att tillgå på bibliotek. Det finns också indikationer på att lyssning på ljudböcker ses som ett komplement till läsning.

5.3.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Av undersökningen framgår att det finns begränsade möjligheter att distribuera en app utan tillgång till Apples och Googles butiker. Apple tillåter inte sina användare att installera appar från andra källor än App Store. Till en Android-telefon kan användare ladda ner appar direkt från utvecklarens egen webbplats och genom filöverföring. Dessutom finns även andra appbutiker tillgängliga via nedladdning. Det krävs dock att androidanvändaren har aktiverat funktionen som möjliggör nedladdning från "okända källor". I vissa fall finns även förinstallerade alternativ utöver Googles Play Store för androidanvändare. Konkurrentens verkets bedömning är dock att det är ovanligt att androidanvändare nyttjar dessa möjligheter.

Därutöver har appägare möjligheten att tillhandahålla en mobilanpassad webbplats, en så kallad "webbapplikation". Detta gäller både för smartmobiler med Android och på iPhones. Webbapplikationen laddas inte ned utan läggs till på startskärmen på mobilenheten likt ett bokmärke.

En mobilapplikation som distribueras genom en appbutik har flera fördelar jämfört med om appägaren enbart tillhandahåller en mobilanpassad webbplats, en så kallad "webbapplikation". Appar som utvecklas för att distribueras via appbutiker kan dra nytta av enhetens funktionalitet på ett sätt som webbappar inte kan. Appägare kan således genom mobilappar tillhandahålla potentiella användare en bättre användarupplevelse genom att dra nytta av fler funktioner och uppnå större synergier med operativsystemet i helhet.¹²³

Samtliga tio appägare som deltagit i enkäten uppger att det inte finns några fullvärdiga alternativ till Apples och Googles butiker (jämför avsnitt 4.4.2). Nio av tio appägare som deltog i enkätundersökningen angav att webbapplikationer inte alls, eller endast delvis, är ett gångbart alternativ till att distribuera sin app genom en appbutik. De sex respondenter som svarade att webbappar delvis är ett alternativ uppgav bland annat att det är högre engagemang bland användare av operativsystemsanpassade appar via appbutik och att viss funktionalitet inte går att tillgå med en webbapp.

¹²³ Insivia, *What is the difference between a native mobile app vs. web app?*, <https://www.insivia.com/what-is-the-difference-between-a-native-mobile-app-vs-web-app/>

Det finns olika möjligheter att generera intäkter från en app. Apples och Googles egna betaltjänster måste användas för betalappar och köp i appen. Om betalningarna görs utanför appen, exempelvis genom att konsumenten köper en prenumeration för en tidning som har en app, kan andra betalalternativ användas. Det är även möjligt att generera intäkter via försäljning av annonser inuti appen.



Digitala marknadsplatser: Undersökningen visar att handelsföretagens försäljning generellt sett är utspridd på olika försäljningskanaler. Dessa försäljningskanaler är oftast handlares egen nätbutik och försäljning via fysiska butiker. Utredningen visar även att vissa företagsanvändare använder plattformar som en marknadsföringskanal för att nå kunder som de inte självmant skulle nå via handlares egna webbplatser. Enligt en enkätundersökning från Internetstiftelsen använder en tredjedel av konsumenterna sig av både generella sökmotorer och av handlarens egen webbplats i sin handelsresa. En fjärdedel uppger i sin tur att prisjämförelsesidor och andra handlares webbplatser (där det slutgiltiga köpet inte skedde) besöktes innan det faktiska köpet genomfördes.¹²⁴



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Böcker ges ut som tryckta böcker, ljudböcker och e-böcker. Konsumtion av ljudböcker har växt snabbt de senaste åren och digitala abonnemangstjänsters andel av försäljningen ökade från 16 procent till 24 procent mellan 2018 och 2020. I takt med att digitala böcker via abonnemangstjänster har ökat i popularitet de senaste åren har även omsättningen som genereras via digitala böcker ökat.¹²⁵ Andelen av förlagens intäkter som kommer från nedladdningsbara och strömmade digitala böcker skiljer sig åt mellan olika kategorier. Jämfört med andra kanaler står deckare och spänning för en relativt större andel av försäljningen i digitala abonnemangstjänster, medan barnböcker och facklitteratur står för en relativt mindre andel. Eftersom olika förlag fokuserar på olika typer av kategorier av litteratur är det sannolikt att beroendet av intäkter från abonnemangstjänster varierar mellan olika förlag.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: På marknaden finns det sedan tidigare etablerade leveransalternativ. Enkätundersökningen visar att de vanligaste försäljningskanalerna som restaurangerna har är servering i lokalen, att kunden tar med sig maten och beställning genom telefon. Enkätundersökningen visar vidare att en tredjedel av restaurangerna tillhandahåller en egen tjänst för matleverans och ytterligare 11 procent svarar att de anlitar externa leverantörer. Totalt erbjuder därmed drygt 40 procent av restaurangerna i enkäten en annan matleveranstjänst utöver plattformarnas tjänster. Enkätundersökningen visar att plattformarnas styrka är enkelheten i leveransen och administrationen, snarare än att det är det enda sättet att få maten beställd och levererad. Till sist framgår att det är en relativt

¹²⁴ Postnord, HUI och Svensk Digital Handel (2018) *E-barometern årsrapport 2017*.

¹²⁵ Digitala böcker via abonnemangstjänster inkluderar både ljudböcker och e-böcker.

liten del av restaurangernas omsättning som genereras via en enskild plattform. Två tredjedelar av restaurangerna i enkäten svarade att mindre än 10 procent av deras totala försäljning genereras genom en enskild plattform. Andelen skiljer sig dock mellan plattformarna. En majoritet av respondenterna anger samtidigt att användningen av den digitala beställningsplattformen för restaurangmat inte har betydande påverkan på försäljningen genom deras egna försäljningskanaler.¹²⁶ Det går således inte att säga exakt vilken annan försäljningskanal som digitala beställningsplattformar för restaurangmat kommit att substituera, om någon.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: För de tidningar som deltagit i enkäten uppger elva av tretton att de får mindre än 25 procent av sina totala annonsintäkter via de förmedlingstjänster som erbjuder helt automatiserad handel (även så kallad programmatisk handel, via annonsbörser).

Resterande 75 procent innefattar försäljning av fysiskt annonsutrymme och andra tillvägagångssätt som gör publicister och annonsörer mindre beroende av förmedlingstjänsterna. Ett sådant tillvägagångssätt är att publicister och annonsörer tecknar avtal genom traditionella metoder, som e-post- och telefonkontakt. Från enkäten framgår att vissa tidningar väljer att helt gå denna väg. En förklaring till det kan vara att tidningen är förhållandevis liten och har ett begränsat annonsutrymme. Över en viss nivå av annonsutrymme kan det vara svårt att hantera utbudet manuellt, vilket traditionella metoder i stor utsträckning innebär. En publicist har under konsultationen framfört att traditionella metoder inte längre utgör något reellt alternativ. Samtliga funktioner och tjänster, utöver själva försäljningen, är så pass integrerade i förmedlingstjänsterna att man i princip inte kommer runt dessa i dag. Ett annat tillvägagångssätt är att använda nyutvecklade metoder som kringgår vissa av förmedlingstjänsterna. Undersökningen visar dock att detta snarare är ett komplement än ett substitut till förmedlingstjänsterna och framför allt tillgängligt för större publicister. Ett tredje tillvägagångssätt är att annonsörer och publicister genom förmedlingstjänsterna skapar direkta affärsförbindelser och avtal om köp av annonsutrymme.

Den fysiska distributionen och medföljande annonsutrymme har minskat med tiden. Omflyttningen till den digitala miljön har inneburit att den digitala annonskakan fördelas på nya och äldre publicister som tillämpar en annonsbaserad affärsmodell. Enligt en branschorganisation har detta medfört att tidningar i allt större utsträckning blivit beroende av prenumerationsintäkter från läsare. De ovanstående förändringarna talar för att även om digitalt annonsutrymme i nuläget står för en förhållandevis liten del av totalt förmedlat annonsutrymme är det mindre troligt att traditionella metoder är ett reellt alternativ som publicister kan ersätta förmedlingstjänsterna med i dagens digitala värld.

¹²⁶ Det finns en tendens till att vissa restauranger anser att konsumtion på plats har minskat till följd av användningen av digitala beställningsplattformar. Detta kan även bero på den rådande situationen med covid-19 snarare än effekten av användning av beställningsplattformar.

5.3.3 Konkurrensverkets slutsatser

Alternativa försäljningskanaler för de företagsanvändare som ingår i studien förekommer i varierande grad. Utifrån undersökningen är det dock svårt att bedöma i vilken utsträckning kunder faktiskt ser dessa försäljningskanaler som alternativ. Detta kan bero på om det är en digital eller fysisk tjänst som säljs, hur försäljningskanalerna sett ut tidigare och hur kunder navigerar mellan försäljningskanalerna.

5.4 Storleksförhållanden

Hur stort ett företag är i förhållande till den totala marknaden är en vanlig utgångspunkt för att bedöma huruvida ett företag har marknadsmakt. I allmänhet brukar sådana beräkningar baseras på företagets omsättning. På digitala plattformar kan dock omsättningsbaserade mått och marknadsandelar vara mindre lämpliga att använda för att bedöma plattformars marknadsmakt och det kan bli missvisande att använda sådana tröskelvärden på samma sätt som vid bedömningen av en traditionell marknad.¹²⁷ Det kan därför vara nödvändigt att komplettera med andra storleksmått, som exempelvis användarantal, men även andra uppgifter som kan indikera om plattformen har marknadsmakt.

Med hänsyn till att marknadsandelar inte alltid är ett lämpligt mått på förmedlingsmakt redovisar inte Konkurrensverket plattformarnas storleksförhållanden utifrån omsättning.

5.5 Plattformarnas storlek i relation till företagsanvändarna

Tidigare rapporter har pekat på att det finns en asymmetri i förhållandet mellan plattformar och dess företagsanvändare.¹²⁸ Typiskt sett är den enskilda företagsanvändaren mindre viktig för plattformen än vad plattformen är för företagsanvändaren. För en plattform som samlar tusentals företagsanvändare väger den enskilda företagsanvändarens krav lätt. Enskilda företagsanvändare kan därför ha svårt att hävda sig i förhandlingar om tillträdesvillkor, eftersom plattformen har lite att förlora, medan företagsanvändaren har mer att förlora. Det kan dock finnas undantag där en företagsanvändare är så pass stor eller har en så pass viktig produkt att den har förhandlingsstyrka gentemot plattformar.

¹²⁷ Furman m.fl. (2019), s. 38: "Concentrated market shares at a single point in time do not necessarily mean inadequate competition."; Crémer m.fl. (2019), s. 48: "Traditionally, market power has been measured by market shares, i.e. by the ratio of sales of a firm to the total sales in the market, and market dominance has been assumed when the market share was above a certain threshold. As we have explained above, when there are network effects, the prices do not necessarily represent the value of the good or service to the consumers or to the firms which are selling them, so that the percentage of sales does not make much sense."

¹²⁸ Morton m.fl. (2019), s. 51; Furman m.fl. (2019), s. 42, 44 och 50.

Antalet företagsanvändare som kan ansluta sig till en plattform beror bland annat på koncentrationen på företagsanvändarsidan som kan tänkas vilja använda plattformen, vilka produkter eller tjänster som plattformen erbjuder, och hur strikt plattformen är i sina anslutningsvillkor. Likaså beror antalet företagsanvändare som vill ansluta sig till plattformen på hur unikt och stort utbud av kunder som plattformen erbjuder företagsanvändarna att nå. Med anledning av detta är det naturligt att plattformar inom vissa marknader har ett relativt stort antal anslutna företagsanvändare medan andra har ett relativt mindre antal anslutna företagsanvändare.

Konkurrensverket har tagit del av uppgifter om hur många företagsanvändare plattformarna på de undersökta marknaderna har och hur stor del av plattformens omsättning som de största företagsanvändarna representerar.

5.5.1 Antalet företagsanvändare varierar stort

Av undersökningen framgår att det finns ett varierat antal företagsanvändare anslutna till respektive plattform. Detta kan delvis förklaras av produkten eller tjänstens utformning. Till exempel finns det inte några uppenbara begränsningar i hur många appar som kan finnas på Apples App Store, medan vissa andra digitala marknadsplatser kan ansluta ett mer begränsat antal företagsanvändare, exempelvis på grund av att de har en tydlig profil som differentierar dem från andra plattformar.

Resultaten visar vidare att olika företagsanvändare kan vara olika mycket värda för en plattform. Detta kan bero på att en företagsanvändare står för en stor del av plattformens omsättning eller på att den drar till sig ett stort antal kunder som använder produkten och således finns på plattformen. Detta gör i sin tur plattformen attraktiv för nya företagsanvändare som genererar inkomst till plattformen.

För många plattformar är det inte bara *antalet* anslutna företagsanvändare som är av betydelse för att vara attraktiv för kunder. Plattformen kan också behöva ha ett visst utbud att erbjuda. Detta gör det möjligt för en förhållandevis liten företagsanvändare att ha en relativt stor förmedlingsmakt, givet att denna har en attraktiv produkt. Till exempel, för butiker för mobilappar finns det appar som många konsumenter efterfrågar och som därför kan tänkas bidra starkt till plattformens attraktionskraft. Dessa är viktiga för plattformen att kunna tillhandahålla, oaktat vilken omsättning som apparna står för. Dessa appägare kan ha en relativt större förhandlingsmakt gentemot appbutikerna än andra appägare. Likaså kan ett förlag med en stor och populär katalog av titlar eller en restaurangkedja med ett känt varumärke och flertalet restauranger över hela Sverige ha större förhandlingsmakt gentemot plattformen än mindre aktörer.

5.5.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: På denna marknad är antalet anslutna företagsanvändare väldigt högt och avsevärt högre än på övriga marknader.

Det finns flera anledningar till varför det finns ett stort utbud av appar i appbutikerna. En anledning är att App Store och Google Play i princip är de två appbutikerna där appägare måste finnas för att få tillgång till de två olika konsumentgrupperna som använder iOS eller Android. Detta gör det naturligt för företagsanvändare att ansluta sig till dessa två appbutiker. Andra anledningar är att många företag utvecklat appar som komplement till sin egen verksamhet, samt att både Apple och Google tillåter sina användare att utveckla egna appar som privatpersoner eller företag och ladda upp dessa på deras appbutiker. I takt med digitaliseringens frammarsch innebär detta att allt fler appar inom vitt skilda områden har lanserats.

Att en plattform har ett stort antal företagsanvändare betyder inte att varje enskild företagsanvändare inte har någon förhandlingsstyrka mot plattformen. Detta då det kan finnas en stor variation i hur stor del av plattformens omsättning som en enskild företagsanvändare står för. Även om de flesta appägare är små finns det också appägare som är stora, som exempelvis Facebook, Amazon och Microsoft.

Vissa appägare tillhandahåller även sådana appar som är viktigare för ekosystemet än andra, vilket gör att dessa appägare kan ha en bättre förhandlingsposition än appägare som tillhandahåller mindre betydelsefulla appar. Till exempel har Huawei i sin marknadskommunikation lyft ett antal svenska appar, som ansågs vara särskilt viktiga/populära vid företagets lansering i Sverige. Undersökningen visar att relativt få appar står för en inte obetydande del av de totala nedladdningarna i de undersökta appbutikerna. Konkurrensverket bedömer att det krävs en djupare analys för att fastställa hur en apps popularitet påverkar dess förmedlingsmakt gentemot appbutikerna.



Digitala marknadsplatser: På denna marknad har respektive plattform olika profiler och därmed finns det ett brett spann mellan plattformarna när det gäller antalet anslutna företagsanvändare.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: På denna marknad finns det ett ömsesidigt beroende mellan förlagen och abonnemangstjänsterna. Förlagen behöver å ena sidan distribution för att sälja sitt innehåll och nå ut till läsare. Abonnemangstjänsterna är å andra sidan beroende av innehåll för att tjänsten ska bli intressant för konsumenterna.

Antalet svenska förlag som abonnemangstjänsterna har avtal med varierar. Det är dock möjligt att samtliga abonnemangstjänster har avtal med de viktigaste förlagen. Konkurrensverket har inte undersökt detta närmre.

Hur förhandlingsstyrkan mellan plattformen och förlagen ser ut beror bland annat på hur attraktivt innehåll förlaget har och på hur många konsumenter som abonnerar på en viss tjänst. Ett förlag som har en stor katalog med populära titlar kan därför antas ha en bättre förhandlingsposition i förhållande till plattformen än ett förlag med en mindre omfattande katalog. Information som Konkurrensverket tagit del av tyder på att olika genrer är olika lämpade för det digitala formatet och vissa är mer populära i abonnemangstjänsterna än andra. Detta betyder att inte bara storleken utan även inriktningen på förlagets utgivning spelar roll för förhandlingsstyrkan.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: På denna marknad varierar antalet anslutna restauranger stort mellan de olika plattformarna.

Både större kedjor som McDonalds och mindre enskilda restauranger är anslutna till plattformarna. Detta kan eventuellt påverka plattformens förhandlingsmakt. Samtliga plattformar uppger även till Konkurrensverket att det är viktigt med ett varierat utbud på plattformen. Därför kan en restaurang med en tydlig kulinarisk profil få en större förhandlingsmakt om den är ensam om att ha denna profil inom det lokala upptagningsområdet som plattformen är verksam på.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Företag som erbjuder annonsutrymme består av sökmotorer (exempelvis Google och Microsoft), sociala media (exempelvis Facebook och Twitter), nyhetsmedier (exempelvis dags- och kvällstidningar), underhållningsmedier (exempelvis videoströmningstjänster och spel) samt övriga (exempelvis bloggar och diskussionsforum). Förutom sökmotorerna, som säljer sökordsannonser, erbjuder övriga huvudsakligen rubrikannonser.

På liknande sätt som den digitala och tekniska utvecklingen har förenklats för mindre annonsörer att delta och marknadsföra sina produkter har möjligheterna för annonsbaserade affärsmodeller utökats till att omfatta fler digitala produkter och tjänster än enbart tidningar, tv och radio. Samma typ av fördelning kan alltså antas föreligga bland såväl publicister som bland annonsörer, med en lång svans mindre publicister och ett relativt lågt antal större publicister som använder sig av förmedlingstjänster. Konkurrensverket har dock inte undersökt detta.

Bland publicister har Konkurrensverket också kunnat observera att plattformar som lyckats attrahera tillräckligt många användare och mycket besöks trafik ofta integrerar sig i förmedlingsledet och tillhandahåller annonsörer möjlighet att köpa annonsutrymme på deras egna kanaler. Det förekommer således att publicister som växer sig stora dels har motverkande köpmakt, dels använder sin skala för att erbjuda förmedlingstjänster i eget bruk. Exempel på detta är Twitter, Spotify, Snapchat och Amazon.

5.5.3 Konkurrensverkets slutsatser

Antalet företagsanvändare varierar mellan de olika marknaderna. Två förklaringar till detta är produkten eller tjänstens karakteristika samt att plattformarna på vissa marknader profilerar sig mot vissa typer av produkter eller tjänster där det finns färre företagsanvändare som vill använda plattformen.

På flera marknader finns en fördelning av ett fåtal större företagsanvändare och ett större antal mindre företagsanvändare, där de förra bedöms ha högre förhandlingsmakt än de mindre. Rörande butiker för mobilappar är det däremot oklart om ens de största apparna har någon betydande förhandlingsmakt. Detta på grund av andra faktorer som gör att appägare måste finnas på Apples iOS eller Google Play.

5.6 Dubbla roller som källa till ökad förmedlingsmakt

Ett företag som förutom att erbjuda en plattform även har tillgång till ett eget utbud av varor eller tjänster, kan ha en fördel i förhandlingar med företagsanvändare. Ett sådant integrerat företag kan falla tillbaka på det egna utbudet om det visar sig vara svårt att komma överens om villkor med de företagsanvändarna (jämför också avsnitt 6.3). När det är möjligt kan den integrerade verksamheten ha en disciplinerande effekt på företagets konkurrenter i företagsanvändarledet. Sådana disciplinerande effekter kan, i teorin, finnas trots att den egna verksamheten är relativt ineffektiv i jämförelse med konkurrerande företagsanvändare.¹²⁹ Hur betydande denna förhandlingsstyrka är beror bland annat på plattformens intresse av att få ett så brett utbud som möjligt och företagsanvändarens intresse av att finnas med på så många plattformar som möjligt.

¹²⁹ Reisinger, Markus och Tarantino, Emanuele (2015) *Vertical integration, foreclosure, and productive efficiency*, RAND Journal of Economics, Vol. 46, No. 3, s. 461–479.

5.6.1 Vissa plattformar har ökad förmedlingsmakt på grund av vertikal integration

Av undersökningen framgår att intagandet av dubbla roller kan påverka plattformens förhandlingsposition.

En vertikalt integrerad plattform uppger att tillgången till ett eget utbud kan vara en fördel i förhandlingar med fristående företagsanvändare. På motsatt sätt uppger en icke-integrerad plattform att det kan vara en nackdel att inte ha ett eget utbud.

Undersökningen visar också exempel på hur denna källa till förhandlingsstyrka kan försvagas. Möjligheterna att falla tillbaka på det egna utbudet kan minska om utbudet, utifrån kundernas perspektiv, inte är snarlikt motpartens. Exempelvis väljer integrerade marknadsplatser att ansluta handlare som kompletterar det egna sortimentet. Om motparten i avtalsförhandlingarna själv är vertikalt integrerad eller kan nå kunder och få avsättning för sina produkter på andra sätt, kan det fungera som en motvikt.

När plattformen inte bara är vertikalt integrerad, utan del av ett helt ekosystem, kan motparten vara beroende av flera av plattformens tjänster. Till exempel, på annonsmarknaden använder publicister Facebook och Google inte bara för att distribuera annonser, utan även för att driva trafik till sina webbplatser. Inom appbutiker är Apple och Google i sin tur inte enbart aktiva som leverantörer av appbutiker och appar, utan även handhavare för hårdvara (Apple) och operativsystem (Apple och Google).

5.6.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Undersökningen visar att Apple och Google har många egna appar som användare av företagens respektive ekosystem kan ta del av. Av de appägare som Konkurrensverket har kontaktat under undersökningen har de flesta uppgett att deras appar konkurrerar i viss uträkning med Apples och Googles egna appar.

Apple och Google har framfört att underlaget för vilka appar plattformarna utvecklar är vad de tror kommer att gynna operativsystemet/ekosystemet, snarare än att täcka luckor i appbutikernas utbud eller att ta del av ytterligare intäkter från någon särskilt populär appkategori. Båda företagen har uppgett att incitamenten för tillhandahållande av egna appar är att förhöja användarupplevelsen för sina telefoner (Apple) eller operativsystem (Google). Flera appägare har uppfattat det som problematiskt ur konkurrenssynpunkt att Apple respektive Google agerar som grindvakt genom att ha kontroll över appbutiken och samtidigt erbjuda sina egna appar, givet att dessa företag kan ha incitament att tolka sina regler och avtal till sin fördel.¹³⁰



Digitala marknadsplatser: Undersökningen visar att digitala marknadsplatser kännetecknas av en hög grad av differentiering (se avsnitt 3.2) och att vissa integrerade marknadsplatser väljer att ansluta handlare som kompletterar, snarare än direkt konkurrerar med, den egna försäljarverksamheten (jämför ovan samt avsnitt 6.4.2). Av enkätresultaten framgår att handlare inte i någon större utsträckning upplever att vertikalt integrerade marknadsplatser konkurrerar med deras egen verksamhet. Det framgår också att den egna försäljarverksamhetens andel av det integrerade plattformsföretagets totala omsättning varierar från marknadsplats till marknadsplats.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Undersökningen har inte visat att det skulle vara vanligt förekommande att vertikalt integrerade aktörer undanhåller böcker, varken genom exklusivitet, tidsbegränsad exklusivitet eller genom fördröjningar, från att finnas i andra abonnemangstjänster utöver de satsningar som görs på innehåll specifikt anpassat för ljudboksformatet, så kallade *originals*. I samband med diskussioner om ersättningsmodell undanhöll Bonnierförlagen under några månader 2019 böcker från Storytels abonnemangstjänst. Vilken betydelse det hade att Bonnierförlagen ingick i samma koncern som Bookbeat har dock inte undersökts.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Utöver att vara förmedlare av annonsutrymme tillhandahåller Facebook och Google även annonsörer möjlighet att köpa annonsutrymme på sina egna publicistytter, som till exempel Google Sök och Facebook. För att nå ut i dessa kanaler måste annonsörer använda sig av respektive företags förmedlingstjänster.

¹³⁰ Kommissionens ärende 40437 *Apple – App Store Practices (music streaming)*; kommissionens ärende 40652 *Apple – App Store Practices (e-books/audiobooks)*, avser just deras position som tillhandahållare av appbutik och som appägare för bland annat musikströmningstjänster och ljudbokstjänster. Motsvarande situation granskas av Rysslands konkurrensmyndighet i ett ärende mot Apple angående restriktioner avseende Kaspersky Labs föräldrakontrollapp.

Google har framfört att relevans av sökresultat är en viktig konkurrensparameter gentemot besökare som söker information på internet. Med fler sökningar kan således en söktjänst tillhandahålla mer träffsäkra sökresultat och därmed en högre kvalitetsnivå på tjänsten.¹³¹ Google står för en betydande andel av alla sökningar som görs på internet och har hög träffsäkerhet, vilket gör deras söktjänst särskilt attraktiv för annonsörer som efterfrågar sökordsannonsering.¹³²

En effekt av detta är att annonsörer i större utsträckning väljer Googles förmedlingstjänster. Detta gör att ett större antal köpare deltar i auktionerna och publicisterna får därmed ett högre pris för sitt annonsutrymme. På detta sätt blir Googles förmedlingstjänster mer attraktiva för publicister. En uppgift som styrker detta är att publicister tidigare valt att ha ett högre prisgolv för bud som kommer via Googles förmedlingstjänster mot annonsörer.

Undersökningen visar därutöver att publicister inte bara distribuerar sitt annonsutrymme via Facebooks och Googles egna förmedlingstjänster, utan även använder företagets vertikalt integrerade tjänster för att generera trafik till sina egna webbplatser. Detta kan ske genom att en kund hittar till en tidningsartikel eller blogg-inlägg via Facebooks flöde eller Googles sökmotor. Detta kan ge Facebook och Google en ökad förmedlingsmakt. Exempelvis uppgav en branschföreträdare i den inledande konsultationen att nyhetsmedier drabbas av hastiga och oförutsedda ändringar i besöks trafik till följd av ändringar i de algoritmer som styr Facebooks nyhetsflöde och Googles sökresultat.

Enkätundersökningen visar dock att tidningarna upplever att Facebook och Google enbart genererar en begränsad mängd av besöks trafiken och att direkt trafik är viktigare. Åtta av elva respondenter anser att Google sök i någon utsträckning bidrar till tidningens besöks trafik. Motsvarande för Facebook är nio av tolv tidningar. Samtidigt uppger elva av tolv tidningar att de i betydande utsträckning får sin besöks trafik direkt.

Det föreligger således ingen strikt dubbel roll i form av att Google och Facebook har en egen verksamhet som tidningsutgivare att luta sig tillbaka mot. Möjligheterna att utnyttja en dubbel roll uppkommer i stället genom att plattformarna innehar ett eget annonsutrymme och genom att plattformarna genererar trafik till webbplatser som delvis försörjer sig på att sälja annonsutrymme.

¹³¹ Google framförde även i sammanhanget att fördelen av fler användare och antal sökningar är avtagande. Vidare framförde företaget att det område där Google, i teorin, kan anses ha en fördel är sällsynta sökningar, varvid tjänsten kan tillhandahålla mer träffsäkra resultat än konkurrenter till följd av det större antalet användare.

¹³² Sökordsannonser avser de annonser som visas till följd av sökningar som görs på exempelvis Google och Bing.

5.6.3 Konkurrensverkets slutsatser

På samtliga undersökta marknader förutom digitala beställningsplattformar för restaurangmat finns plattformar som är vertikalt integrerade och erbjuder egna produkter eller tjänster i direkt konkurrens med andra företagsanvändare anslutna till plattformen. Även om vertikal integration skulle kunna öka plattformens förmedlingsmakt framkommer det inte utifrån undersökningen att så alltid är fallet.

5.7 Inträde och inträdeshinder

En faktor som förs fram i rapporterna som central för plattformars marknadsstyrka är inträdeshinder. Hinder för nya plattformar att träda in och växa kan yttra sig på flera sätt, såsom höga investeringskostnader, att det är svårt eller kostsamt för aktörer på plattformen att byta mellan plattformar, att det finns starka nätverks-effekter som försvårar för en ny aktör att skaffa sig ett tillräckligt kundunderlag, eller konsumenters vanor och bekvämlighet som gör att det är svårt att förmå kunder att lämna en etablerad plattform. En gedigen analys av faktorer som påverkar inträdeshinder förespråkas därför i flertalet rapporter som publiceras på ämnet digitala plattformar och konkurrens.¹³³

Plattformar kan även skapa artificiella inträdeshinder genom olika avtalsmässiga villkor som försvårar för användare att byta eller prova alternativa plattformar, eller genom att undanhålla nya aktörer viktiga insatsvaror. De olika expert-panelerna beskriver i sina respektive rapporter olika sådana avtalsbegränsningar, exempelvis exklusivitetsavtal och prisparitetsavtal.¹³⁴

¹³³ Furman m.fl. (2019), s. 32–38.

¹³⁴ Se exempelvis Morton m.fl. (2019), s. 50 och Crémer m.fl. (2019), s. 5.

Varför plattformarnas användande av exklusivitetsavtal och breda respektive snäva prisparitetsklausuler är intressant ur en konkurrensökonomisk synvinkel beskrivs mer i detalj i Box 1.

Box 1 Exklusivitetsavtal och prisparitetsklausuler

A. Plattformars användande av exklusivitetsavtal

En rapport¹³⁵ har fört fram två anledningar att granska plattformars användande av exklusivitetsavtal närmare.

För det första kan exklusivitetsavtal med företagsanvändare på ena sidan av en plattform påverka kundgruppen på den andra sidan (och vice versa), trots att den andra sidan inte är en del av den kontraktuella överenskommelsen och eventuellt inte har samma intressen. Detta är en stor skillnad mot traditionella (ensidiga) marknader där argumentet som framförs ibland är att exklusivitetsavtal sannolikt inte skadar kunder eftersom det inte ligger i konkurrerande återförsäljares intresse att ha exklusivitetsavtal med producenter om effekten av detta är ökade priser mot kunderna.

För det andra, när det finns indirekta nätverkseffekter kan detta skapa skalfördelar. När skalfördelar finns kan plattformar som möter ny konkurrens välja att ändra fokus från att konkurrera om att sälja sina produkter eller tjänster till att få ett exklusivitetsavtal med företagsanvändare. I ett scenario där en etablerad plattform möter ny konkurrens kan plattformen göra ett "allt eller inget"-erbjudande till företagsanvändare där valet står mellan att använda den etablerade plattformen med flera kunder som använder endast den plattformen eller en ny plattform med ett fåtal kunder som endast använder den.¹³⁶

¹³⁵ OECD (2018a) *Exclusionary Conduct in Multi-Sided Markets – Note by Michael Katz*, s. 21 och s. 70–71.

¹³⁶ OECD (2018b) *Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*, s. 22.

B. Breda och snäva prisparitetsklausuler

Breda prisparitetsklausuler hindrar plattformens företagsanvändare att ha ett lägre pris på konkurrerande plattformar. Snäva prisparitetsklausuler hindrar plattformens företagsanvändare att ha ett lägre pris i den egna försäljningskanalen.¹³⁷

Breda prisparitetsklausuler riskerar att minska konkurrensen mellan plattformarna. Eftersom dessa klausuler har till effekt att en återförsäljares priser måste vara lika på alla plattformar innebär det att plattformarna varken kan eller behöver konkurrera om pris. Om en plattform höjer sin provision mot återförsäljarna kommer detta medföra identiska prishöjningar på alla plattformar, vilket minskar incitamenten att hålla låga provisionsavgifter.

Snäva prisparitetsklausuler kan däremot hindra företagsanvändarna från att åka snålskjuts på den investering som plattformarna gjort för att matcha företagsanvändare och konsumenter. Denna snålskjuts skulle ske då en kund upptäcker företagets produkt eller tjänst via plattformen och sedan köper den till ett lägre pris direkt via företagets egen försäljningskanal.¹³⁸

För att analysera förekomsten av inträdeshinder har utredningen studerat inträden och inträdesförsök på samtliga marknader¹³⁹ samt förekomsten av exklusivitetsavtal.

5.7.1 Förekomsten av inträdeshinder varierar

Samtliga plattformar i undersökningen har varit etablerade sedan ett antal år tillbaka. Vägar att träda in på marknaderna har visat sig vara via angränsande marknader, vertikal integration och som fristående, oberoende, plattform.

Undersökningen har inte gett svar på varaktigheten och möjligheten för nyetablerade plattformar att konkurrera över tid. Det finns endast ett fåtal exempel på utträden, vilket kan tänkas förklaras av att det på digitala marknader ofta är förenat med stora kostnader att träda in på marknaden men relativt små kostnader att stanna kvar på marknaden.

¹³⁷ Istället för breda och snäva prisparitetsklausuler används ibland begreppen horisontella respektive vertikala prisparitetsklausuler. Jämför exempelvis Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 596/2013 (Booking.com) och Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 9 maj 2019 i mål PMT 7779-18. Se även Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018*, 2018:1, s. 167.

¹³⁸ Se även kapitel 7 för mer information om snålskjutsproblematiken och dess negativa effekt på plattformars investering i sin tjänst.

¹³⁹ Materialet i denna undersökning har inte möjliggjort en detaljerad analys av samtliga faktorer som tas upp av rapporterna. Därför fokuserar följande avsnitt främst på inträden och inträdesförsök.

På de flesta marknader som Konkurrensverket undersökt har det utifrån information som plattformarna lämnat inte framkommit att det finns exklusivtetsavtal. Av de digitala beställningsplattformarna för restaurangmat har en uppgett till Konkurrensverket att det har exklusivtetsavtal men att dessa omfattar en ytterst liten del av marknaden och är tidsbegränsade. En annan plattform har uppgett att det förekommer att restauranger har exklusivtetsavtal med andra aktörer. En digital marknadsplats använder sig av snäva prisparitetsklausuler.

5.7.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Avseende inträde har det inte skett något inträde av appbutiker för operativsystemet iOS sedan lanseringen av Apples egna App Store. Detta då Apple inte tillåter alternativa appbutiker. Google anger i sin tur att användare av Android har 100 olika alternativ. Konkurrensverkets uppgifter tyder på att dessa inte upplevs som alternativ bland konsumenterna och appägarna.

Huawei har nyligen gjort en nysatsning mot den svenska marknaden med den egna appbutiken, AppGallery. AppGallery kommer främst att finnas tillgänglig för konsumenterna som använder sig av företagets egna telefoner. I den utsträckning som Huawei's appbutik kan utgöra ett konkurrenstryck mot App Store och Play Store så är detta indirekt, genom att konsumenterna köper Huawei-telefoner.

Avseende appbutikernas avtalsvillkor har inte undersökningen gett några indikationer på att Apple eller Google tillämpar exklusivtetsavtal mot appägarna. Apple tillåter dock inte andra appbutiker än sin egen på sina enheter. Detta leder även i sin tur till att möjligheten till multi-homing begränsas av användarna inom Apples eget ekosystem. På Android är det däremot möjligt för appar att finnas på andra appbutiker än Google Play.

Apple och Google reglerar också sina förhållanden med appägarna till stor del genom en uppsättning regler. Apple har exempelvis i sina riktlinjer för godkännande av en app villkor om att appägaren inte får uppmärksamma utomstående alternativ där kunden kan hitta appen, som exempelvis andra plattformar.¹⁴⁰

¹⁴⁰ App Store Review Guidelines, punkt 2.3.10. "Make sure your app is focused on the iOS, Mac, Apple TV or Apple Watch experience, and don't include names, icons, or imagery of other mobile platforms in your app or metadata, unless there is specific, approved interactive functionality..." <https://developer.apple.com/app-store/review/guidelines/>



Digitala marknadsplatser: Avseende inträde har utredningen identifierat bland annat två vägar. En väg nära till hands för att etablera en digital marknadsplats är att företaget tidigare har en attraktiv återförsäljarverksamhet och en egen digital försäljningskanal som kan användas som språngbräda. Cdon, Amazon och Elgiganten är exempel på digitala marknadsplatser som initialt enbart sålde produkter via sina webbplatser, och som sedan öppnat upp dessa kanaler för att tillhandahålla "hyllplats" åt fristående handlare.

Svenska företag var tidiga med att etablera en digital närvaro genom egna webbplatser. Det bör således finnas goda möjligheter för återförsäljare med en digital försäljningskanal att öppna upp dessa för fristående handlare. I media har det bland annat framgått att Åhléns nyligen öppnat upp sin e-handel (2020), och Amazon lanserade sin svenska marknadsplats i oktober 2020. Konkurrensverket har inte identifierat några utträden. Däremot har utredningen uppmärksammat ett exempel på en misslyckad lansering.¹⁴¹

En andra metod är att starta en verksamhet genom att specialisera sig inom ett särskilt segment, eller nisch. Tradera fokuserar exempelvis på handel mellan privatpersoner och unika föremål, men erbjuder även företag att sälja nya och använda produkter. Fyndiq ämnade lösa handlares problem med överskottslager och avsåg vara en marknadsplats för detta ändamål.

Sammanfattningsvis visar undersökningen ett flertal vägar till att lansera en digital marknadsplats. Företag kan träda in på marknaden genom att ha en redan etablerad återförsäljarverksamhet, specialisera sig på en viss nisch, eller träda in genom att redan ha affärsrelationer med ett stort antal handlare.

När det gäller avtalsbestämmelser visar undersökningen att en marknadsplats tillämpar snäva prisparitetsklausuler. En potentiell effekt av snäva prisparitetsklausuler är att det kan försvåra för företagsanvändarnas egna digitala kanaler att växa till följd av försvagad priskonkurrens. Med tanke på att detta är en väg för handlare att etablera en plattformsverksamhet medför sådana klausuler typiskt sett en risk för ökade inträdesbarriärer.

¹⁴¹ Kompletts försökte öppna upp sin försäljningskanal till fristående handlare men avbröt i slutändan planerna till följd av svårigheter att bibehålla samma användarupplevelse som när konsumenter handlade Kompletts produkter på plattformen.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Avseende inträde finns det olika exempel: från förlagsledet (Bonnier startade Bookbeat), genom etablering av ett renodlat företag (Nextory och Storytel) och från återförsäljning av böcker (Bokus Play).

Undersökningen visar att de fristående abonnemangstjänsterna startade i början av 2000-talet.¹⁴² Abonnemangstjänsterna som trätt in från förlagsanvändarledet, eller angränsande distributionsmarknader, tillkom under mitten och senare delen av 2010-talet.¹⁴³

Därutöver finns det ytterligare företag som tillhandahåller tjänster för digitala böcker som en del av ett större diversifierat utbud. Amazons tjänst Audible är en sådan tjänst som skiljer sig från de övriga genom att mer likna en styckeförsäljning av böcker, eller en bokklubb, snarare än att ge tillgång till obegränsad lyssning av hela utbudet.

Undersökningen visar inte på någon omfattande användning av avtalad exklusivitet mellan förlag och plattformarna. Det förekommer dock att avtal om exklusivitet tecknas i enstaka fall för enstaka titlar, till exempel om abonnemangstjänsten medfinansierat produktionen av en bok. Flera aktörer har uttryckt farhågor om att marknaden i framtiden kan komma att utvecklas mot mer inslag av exklusivitet.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Avseende inträde finns det olika exempel: via angränsande marknader (Uber Eats, Bolt) och via etableringen av en renodlad digital beställningsplattform för restaurangmat (Onlinepizza, Hotmat, Foodora, Wolt). Därutöver finns vertikalt integrerade aktörer som utför egen leverans (Favo, PizzaHut).

Marknadslandskapet är relativt dynamiskt med jämförelsevis många exempel på både in- och utträde de senaste fem åren.

Exempel på inträde är Hotmat 2015, som enbart tillhandahåller beställningsplattformen och låter restaurangerna själva stå för leveranserna, Favo 2017, som är en matleveranstjänst anpassad efter utkörning, samt Persiskamatlådor 2020, som är matleveranstjänst med inriktning på det persiska köket. De två senare exemplen är vertikalt integrerade aktörer¹⁴⁴ medan Hotmat är en renodlad matleveranstjänst. Uber Eats 2015 och Bolt Foods 2020 har inledningsvis varit plattformar som erbjuder färdtjänster.

¹⁴² Storytel (2005), Nextory (2006).

¹⁴³ Bookbeat (2016), Bokusplay (2018). Bonnier hade dock även före lanseringen av Bookbeat erbjudit ljudbokstjänster, 2010–2013 med tjänsten Laudio och 2013–2016 med abonnemangstjänsten Mondo (via sin näthandel Adlibris).

¹⁴⁴ Det bör också uppmärksammas att vertikalt integrerade aktörer som tillhandahåller matleveranstjänster inte nödvändigtvis utgör ett lika starkt konkurrenstryck som fristående digitala beställningsplattformar. En vertikalt integrerad aktör utgör sannolikt ett mindre konkurrenstryck på restaurangsidan i konkurrensen med renodlade digitala beställningsplattformar för restaurangmat.

Ovan angivna exempel på inträden visar ett mönster där leverantörer av digitala beställningsplattformar för restaurangmat träder in på lokala geografiska områden för att sedan expandera till nya områden. Hotmat startade i Karlskrona och har expanderat till andra områden därefter. Favo startade i Borås och finns i dag också i utvalda områden i Stockholm. Persiskamatlådor ämnar lansera i Stockholm och Uppsala först.

En annan metod är att som Uber Eats och Bolt träda in från en angränsande marknad. För inträden via angränsande marknader är betydelsen av ett lokalt geografiskt område mindre, då dessa aktörer redan har ett kundunderlag, etablerad infrastruktur, tekniken och skalan på plats.

Bland utträden finns exempel på både uppköp och att företag lämnat marknaden. Foodora har förvärvat Onlinepizza och Hungrig (etablerade 2005 respektive 2013) i omgångar.¹⁴⁵ Pizza24 gick i konkurs 2020.

Undersökningen visar inte på någon omfattande användning av exklusivitetsavtal mellan restaurangerna och plattformarna. En plattform har dock uppgett att vissa restauranger har exklusivitetsavtal med andra aktörer och därför inte kan eller vill ingå samarbete med ytterligare plattformar. Vidare visar enkätundersökningen att en relativt stor del av restaurangerna uppfattar att de har exklusivitetsavtal med en aktör.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Avseende inträde har undersökningen visat på två tillvägagångssätt. Inträde kan ske via vertikal integration genom publicistledet (Facebook, Google och Snapchat). Det andra tillvägagångssättet är att träda in genom att tillhandahålla antingen annonsörer eller publicister förmedlingstjänster, för att sedan expandera utbudet av förmedlingstjänster till andra aktörer i annonskedjan.¹⁴⁶

Många förmedlingstjänster etablerades mellan 2001 och 2012. Undersökningen visar att inträde var vanligt under denna period. Bland de förekommande företagen som är aktiva i dag, vilka etablerades då, återfinns bland annat Google (1998), Smart (2001), Adform (2002), Facebook (2004)¹⁴⁷, PubMatic (2006), MediaMath (2007), Rubicon Project (2007) och Appnexus (2007).

Mellan 2012 och 2020 visar undersökningen att ett flertal aktörer fortsatt träda in, men att flertalet av dessa har köpts upp av aktörer som redan är etablerade på marknaden. Perioden 2012 till 2020 karaktäriseras således närmare av förvärv och konsolidering än en ökning av antalet leverantörer av förmedlingstjänster.

¹⁴⁵ Onlinepizza förvärvades 2012 och Hungrig förvärvades 2019.

¹⁴⁶ Exempelvis kan en leverantör av förmedlingstjänster börja sin affärsverksamhet med att tillhandahålla förmedlingstjänster mot publicister för att sedan expandera och tillhandahålla förmedlingstjänster till annonsörer.

¹⁴⁷ Datumet avser när Facebook lanserade sin förmedlingstjänst mot publicister.

Varken Facebook eller Google förefaller tillämpa exklusivitetsavtal såvitt framgår av undersökningen. Konkurrensverket har däremot kunnat identifiera ett antal kombinationserbjudanden som skulle kunna försvåra för leverantörer av förmedlingstjänster att växa. Dessa kombinationserbjudanden diskuteras i kapitel 6.

5.7.3 Konkurrensverkets slutsatser

Sammanfattningsvis framgår att möjligheterna till inträde varierar stort mellan de undersökta marknaderna, från att vara förenat med förhållandevis stora svårigheter till att det finns förhållandevis goda möjligheter. Undersökningen visar att förekomsten av exklusivitetsavtal är begränsat.

5.8 Slutsatser om plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändarna

Konkurrensverket har i detta kapitel undersökt flera potentiella källor till digitala plattformars förmedlingsmakt gentemot företagsanvändarna. Analysen har skett utifrån ett antal utvalda, men inte uttömmande, faktorer. Dessa är huruvida plattformarna ger tillgång till kunder som inte går att nå genom andra plattformar, om företagsanvändarna kan nå kunder via andra försäljningskanaler, plattformarnas storlek i relation till företagsanvändarna, huruvida vertikalt integrerade plattformar har ökad förmedlingsmakt och huruvida det finns indikationer på inträdeshinder. Underlaget som analyserats är övergripande och ett mer detaljerat underlag kan behövas för framtida kompletterande analyser och slutsatser.

Undersökningen visar att förekomsten av förmedlingsmakt inte är binär utan snarare en glidande skala, där plattformar kan ha en svagare eller starkare grad av förmedlingsmakt. Ju svagare faktisk eller potentiell konkurrens om kunderna som plattformen möter, desto starkare blir plattformens förmedlingsmakt. Det tydligaste exemplet på detta är när plattformen i princip är det enda möjliga alternativet till att nå ut till en stor mängd kunder. I sådana situationer får företagsanvändare svårt att nå den enskilda kunden på andra sätt än genom den plattform den för tillfället använder, vilket ökar plattformens förmedlingsmakt. Om plattformen även är en del av ett större ekosystem kan det skapa en inlåsning av kunderna som gör det svårare och kostsamt att byta till en konkurrerande plattform om möjligheten skulle finnas. Inlåsningseffekter, exempelvis i form av ekosystem, kan därmed förstärka plattformens förmedlingsmakt mot företagsanvändarna ytterligare.

Även om det på en marknad kan finnas möjlighet att använda flera plattformar eller alternativa försäljningskanaler är det inte nödvändigtvis fallet att kunder väljer att utnyttja denna möjlighet. Anledningar till varför kunder väljer att använda endast en plattform kan vara att de inte har kunskap om tillgängliga alternativ, att alternativen inte anses vara relevanta, att nätverkseffekter gör kunder

ovilliga att prova på nya och mindre plattformar, eller beteendemässiga skäl som skapar en trögrörlighet hos kunden. Undersökningen visar därmed att i de fall det, i teorin, är möjligt för kunder att använda sig av andra plattformar eller andra försäljningskanaler, är det viktigt att en analys inte endast omfattar om kunder har denna möjlighet, utan även utsträcks till om kunderna faktiskt utvärderar och ser dessa som reella alternativ och utnyttjar dem till den grad att det kan tänkas påverka plattformens förmedlingsmakt. Graden av förmedlingsmakt beror därför inte nödvändigtvis på hur stor plattformen är eller hur koncentrerad marknaden är. Detta är i linje med expertpanelernas rapporter.

En plattform kan även ha en betydande förmedlingsmakt mot företagsanvändarna om plattformen förfogar över en för kunderna viktig vertikalt integrerad tjänst som det endast går att nå via plattformen. I detta fall härrör inte förmedlingsmakten från plattformen i sig, utan snarare den tjänst eller det utrymme som plattformen ger exklusiv tillgång till. Förmedlingsmakten kan därmed anses vara indirekt. Denna indirekta förmedlingsmakt förstärks när marknaden även präglas av att kunderna tenderar att använda endast en plattform och de indirekta nätverks-effekterna är starka.

Undersökningen visar att antalet företagsanvändare varierar stort både mellan plattformar på samma marknad och mellan olika marknader. På vissa marknader finns det endast ett fåtal företagsanvändare som var och en är väldigt viktig för att plattformen ska kunna erbjuda ett stort och varierat utbud till kunderna. På andra marknader finns det ett stort antal företagsanvändare som var och en inte är så viktig för plattformens verksamhet. Att en företagsanvändare är stor och viktig för plattformens verksamhet är en faktor som minskar plattformens förmedlingsmakt. Men även företagsanvändare som står för en förhållandevis liten del av plattformens omsättning kan, på grund av sin differentiering från övriga företagsanvändare, i vissa fall vara viktig för att plattformen ska kunna erbjuda ett brett och varierat utbud till konsumenterna.

En plattformens förmedlingsmakt mot företagsanvändare kan variera beroende på bland annat storlek och attraktivitet i de tjänster som respektive aktör erbjuder varandra, eller om plattformen har en vertikalt integrerad företagsverksamhet vars produkter den alltid kan erbjuda. Detta kan ge avtryck i de villkor som olika parter kommer överens om. Att en plattform har olika villkor med olika företagsanvändare på marknaden kan därmed tyda på att företagsanvändarna har olika grader av förhandlingsstyrka.

Slutligen framgår att digitala plattformar inte alltid har en stark förmedlingsmakt eller kan utnyttja sin förmedlingsmakt mot sina företagsanvändare. På flertalet marknader förekommer det att företagsanvändare eller kunder använder eller byter mellan flera plattformar. Vidare är det sällan svårt eller dyrt för kunder att byta plattform. Större och för plattformen viktiga företagsanvändare kan också minska plattformens möjlighet att utnyttja förmedlingsmakt. Riskerna för att en plattform

får och kan utnyttja förmedlingsmakt beror därför på ett antal olika och samverkande faktorer. Undersökningen visar att plattformar av dessa anledningar ofta kan anses ha en svag förmedlingsmakt.

Undersökningen aktualiserar även frågan om begreppet förmedlingsmakt alltid är det mest relevanta för att beskriva digitala plattformars makt gentemot sina företagsanvändare, eller om mer traditionella begrepp är lämpligare (säljarmakt respektive köparmakt). Av relevans för denna fråga är om plattformen, i förhållande till företagsanvändaren, ska anses vara en säljare av en förmedlingstjänst till företagsanvändare eller köpare av företagsanvändarens produkter (som sedan säljs vidare till kunder).

Samtliga plattformar som ingått i undersökningen förutom abonnemangstjänsterna för digitala böcker kännetecknas av att de erbjuder en förmedlingstjänst mot en avgift från företagsanvändaren. Plattformarna för abonnemangstjänsterna för digitala böcker är, trots flera likheter med övriga plattformar, företag som köper innehåll från en motpart, i detta fall förlag, och säljer till konsument till ett pris de själva bestämmer. På så sätt liknar denna marknad en traditionell värdekedja där varje led köper in, förädlar och vidare säljer en vara eller tjänst.

När en plattform erbjuder en förmedlingstjänst kan förmedlingsmakt vara ett mer relevant begrepp för att beskriva plattformens makt än säljarmakt. Detta då plattformen dels är säljare då den tillhandahåller en form av tjänst till företagsanvändarna som hjälper dessa att nå ut med sina produkter och dels har kontroll över kunderna och produkternas synlighet på plattformen på ett sätt som andra typer av företag inte har.¹⁴⁸ Analysen av plattformens makt baseras därför även på faktorer som vanligtvis beaktas i bedömningar av köparmakt, exempelvis hur stor andel av företagsanvändarens intäkter som kunderna som använder plattformen står för.

När en plattform däremot är en köpare av företagsanvändarens produkter och sedan säljer vidare produkterna till kunder, kan köparmakt vara ett mer relevant begrepp för att beskriva plattformens makt än förmedlingsmakt. Detta eftersom plattformen inte har en förmedlingsroll utan en mer aktiv roll i värdekedjan där den köper in, förädlar, paketerar och vidare säljer en vara eller tjänst. Även om plattformens makt snarare kan beskrivas som köparmakt, så har en analys av sådan makt ändå betydande överlapp med de faktorer som beaktas vid bedömningar av förmedlingsmakt.

Huruvida en plattform ska kännetecknas som en säljare eller köpare är situationsberoende och kan bero bland annat på förekomsten av indirekta nätverkseffekter, om plattformen eller företagsanvändaren sätter priset mot kunderna, hur involverad plattformen är i transaktionen (om plattformen förmedlar transaktioner) och om plattformen finansieras av avgifter från kunder eller från företagsanvändare.

¹⁴⁸ Jämför till exempel en fastighetsägare som upplåter en butikslokal eller ett IT-företag som tillhandahåller en e-handelslösning.

KONKURRENSVERKET 2021

Plattformars dubbla roller

6

6 Plattformars dubbla roller

6.1 Problembeskrivning

I den inledande konsultationen pekade intressenter på att vissa plattformar bedriver egen verksamhet som konkurrerar direkt med de företagsanvändare som använder plattformen. Företag som ingick i konsultationen uttryckte oro över att plattformar på detta sätt ikläder sig *dubbla roller*, vilket riskerar att medföra en intressekonflikt, exempelvis att plattformen lockas gynna sin egen verksamhet framför företagsanvändarnas. Merparten av de problem som angavs avsåg plattformens villkor avseende exempelvis avgifter, tillgång till kunddata och presentation eller rangordning av produkter, snarare än att företagsanvändare helt skulle vägras tillträde till plattformen.

Problembeskrivningen är inte isolerad till Sverige. I juli 2020 angav EU:s kommissionär för konkurrens dubbla roller som en betydelsefull fråga när det gäller digitala plattformar.¹⁴⁹ Den ligger också nära den diskussion som förts internationellt kring så kallad *self-preferencing*, med vilket avses en situation där en plattform ger positiv särbehandling till sina egna produkter och tjänster när dessa är i konkurrens med andra aktörers produkter och tjänster.¹⁵⁰

I vertikala affärsförhållanden är fördelningen av vinster mellan olika led ett utfall av förhandlingar och det är inte nödvändigtvis ett konkurrensproblem att en starkare förhandlingspart får en större del av kakan. De konkurrensproblem som konkurrensmyndigheter är bekymrade över generellt när det gäller företag med dubbla roller är att företaget använder en stark ställning i det ena marknadsledet för att begränsa konkurrensen i det andra marknadsledet. Sådana begränsningar tar sig uttryck i form av att företaget utestänger eller försvagar konkurrenter, antingen genom att vägra handla med dem eller genom att med exempelvis prissättning och andra villkor klämma och försvaga dem.¹⁵¹ Detta resulterar i att konkurrenter marginaliseras eller utestängs från marknaden vilket försvagar konkurrensen och leder till konsumentskada i form av högre priser och färre alternativ. Den här typen av risker för utestängning är också något som konkurrensmyndigheter utreder i samband med prövning av vertikala företagsförvärv.¹⁵²

¹⁴⁹ "Let me briefly highlight two categories of issue that are of increasing relevance when we consider digital platforms. The first is the dual role that digital platforms often have. By this, I mean that a company both operates a platform upstream, and at the same time competes with others who operate on the platform downstream" Uttalande av EU-kommissionär Margrethe Vestager, <https://www.preiskel.com/wp-content/uploads/2020/08/Statement-EVP-Vestager-House-SubCommittee-30-July.pdf>

¹⁵⁰ Crémer m.fl. (2019), s. 66.

¹⁵¹ Företaget kan också använda andra strategier, exempelvis exklusiva handelsavtal eller prisstyrning. Om företaget är dominerande uppströms eller nedströms spelar också roll för vilken strategi det väljer. Se exempelvis Rey, Patrick och Tirole, Jean (2007) *A Primer on Foreclosure*, Handbook of Industrial Organization, Vol 3, s. 2145–2220.

¹⁵² Se Riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, EUT C 265, 18.10.2008, s. 6.

6.2 Teorier om incitament till utestängning

Ekonomisk teori om utestängande beteenden fokuserar på i vilka situationer företag med marknadsmakt har incitament att utestänga konkurrenter. Det moderna forskningsområdet tar avstamp i den så kallade Chicago-kritiken som utvecklades på 1970- och 80-talet och de avskärmningsteorier som tillkommit som svar på denna. Kritiken kom som ett svar på den då gängse uppfattningen att vertikal integration typiskt sett kunde antas vara skadligt för konkurrensen eftersom en monopolist i uppströmsledet skulle kunna utnyttja sin marknadsmakt genom att utestänga konkurrerande företag nedströms.

Chicago-kritiken förutspår att plattformar inte har några incitament att anta en dubbel roll för att utestänga konkurrenter. Den grundläggande idén, vilken såklart tillkom i en analog kontext, är att en plattform med förmedlingsmakt bör kunna extrahera överskottet från sina företagsanvändare genom höga avgifter, utan att behöva anta en dubbel roll och begränsa konkurrensen i företagsanvändarledet.¹⁵³ Om en plattform ändå antar dubbla roller måste det i så fall bero på effektivitetsvinster som ökar konkurrensen på marknaden, snarare än begränsar den.

Efterföljande forskning har emellertid visat att om man ändrar på vissa förutsättningar som Chicago-kritiken vilar på, exempelvis huruvida företaget har en ohotad monopolställning¹⁵⁴ eller huruvida det kan förmå sina företagsanvändare att betala monopolpriser i praktiken¹⁵⁵, så kan det uppstå situationer då företag med dubbla roller har incitament att begränsa konkurrensen, se Box 2 nedan.

¹⁵³ Rey och Tirole (2006); Bork, Robert H. och Sidak, J. Gregory (2012) *What does the Chicago school teach about internet search and the antitrust treatment of Google?*, Journal of Competition Law & Economics, Vol. 8, No. 4, s. 663–700; International Center for Law and Economics (2019) *ICLE Final Report on the FTC Hearings on Competition & Consumer Protection in the 21st Century – The Weakness of Interventionist Claims*, ICLE Report June 2019.

¹⁵⁴ Ordovery, Janusz A.; Saloner, Garth och Salop, Steven C. (1990) *Equilibrium Vertical Foreclosure*, The American Economic Review, Vol. 80, No. 1, s. 127–142; Fumagalli, Chiara och Motta, Massimo (2018) *Dynamic Vertical Foreclosure*, CEPR Workshop.

¹⁵⁵ Rey och Tirole (2006).

Box 2 Situationer där Chicago-kritiken inte är tillämpbar

Den så kallade Chicago-kritiken ansåg att vertikal integration inte kunde motiveras av avskärmning, eftersom det, i frånvaro av effektivitetsvinster, inte skulle kunna öka vinsterna för det avskärmande företaget. En central del i kritiken är den så kallade "one monopoly rent", som säger att det bara finns en monopolvinst att hämta ut i en industri. En monopolist i uppströmsledet borde därför kunna maximera sina vinster genom att sätta ett monopolpris, snarare än att utestänga genom vertikal integration.

Det finns dock ett antal olika förklaringsmodeller där Chicagoskolans kritik inte är tillämplig och företag har incitament att utestänga. Dessa modeller baseras på att monopolisten av olika anledningar inte har möjlighet att extrahera allt överskott direkt från sina kunder (så kallad *imperfect rent extraction*), vilket ger den incitament att i stället integrera vertikalt och monopolisera nedströmsledet. En första situation är när det finns prisreglering på uppströmsmarknaden.¹⁵⁶ Monopolisten kan då inte ta ut alltför höga priser och kan därför inte extrahera allt överskott från nedströmsmarknaden. En andra situation uppstår när monopolisten lider av ett åtagandeproblem.¹⁵⁷ Problemet går i korthet ut på att monopolisten efter att den sålt till den första kunden har incitament att sälja till ytterligare kunder till ett lägre pris. Den första kunden kan förutse detta redan i förhandlingarna med monopolisten och är därför inte beredd att betala monopolpriset. En tredje situation är att uppströmsmarknaden inte är ett rent monopol, utan ett duopol.¹⁵⁸ Marknadsaktörerna har då incitament att utestänga konkurrenter för att på så sätt öka prisnivån. En fjärde situation är när vertikal utestängning underlättar prisdiskriminering nedströms.¹⁵⁹

Utöver begränsade möjligheter att extrahera överskott finns också andra modeller som baseras på att monopolistens ställning uppströms är hotad av inträde från nedströmsledet.¹⁶⁰

Ett vertikalt integrerat företag kan utestänga konkurrenter i olika led i värdekedjan. En plattform kan försvaga *konkurrerande plattformar* genom att undanhålla den samarbetspartners. Det kan till exempel ske genom att inte tillhandahålla sin egen integrerade verksamhets utbud, eller genom att teckna exklusivitetsavtal med fristående företagsanvändare så att dessa endast finns på den egna plattformen. En

¹⁵⁶ OECD (2020b) *Lines of Business Restrictions – Background note, Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, DAF/COMP/WP2(2020)1.

¹⁵⁷ Rey och Tirole (2006).

¹⁵⁸ Ordovery m.fl. (1990).

¹⁵⁹ OECD (2020b). *Lines of Business Restrictions – Background note, Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, DAF/COMP/WP2(2020)1.

¹⁶⁰ Fumagalli och Motta (2018).

plattform kan också försvaga *konkurrerande företagsanvändare*, till exempel genom att vägra dem tillträde till plattformen eller minska deras synlighet. Dessa två ageranden – avskärmning av konkurrerande plattformar och av konkurrerande företagsanvändare – utesluter för övrigt inte varandra.

Konkurrensverket går i det här kapitlet igenom resultaten från sektorsundersökningen vad gäller hur plattformars dubbla roller kan påverka konkurrensen.

6.3 Hur en plattformers effektivitet påverkas av dubbla roller

Att företag väljer att integrera sig vertikalt kan ofta förklaras av att det gör företaget effektivare. Varje marknadsled i en värdekedja bidrar till förädlingen av slutprodukten. Företag i varje del av värdekedjan har därför intresse av att de andra leden presterar väl, eftersom detta ökar försäljningen även för det egna företaget. Om företag i olika led agerar helt efter egenintresse kan det dock leda till lägre konsumentnytta, exempelvis för få investeringar, ineffektiv produktion och för höga priser.¹⁶¹ I sådana situationer kan det därför vara mer effektivt om företaget integrerar sig i flera led av värdekedjan, vilket för en plattform kan innebära att den ikläder sig en dubbel roll.

6.3.1 Dubbla roller kan påverka effektivitet och neutralitet

Plattformar som ingick i sektorsundersökningen har uppgett att en dubbel roll kan påverka en plattformers effektivitet på ett antal olika sätt.

Neutralitet

För det *första* kan en dubbel roll ha effekter på plattformens neutralitet. Facebook, Google och Apple karaktäriseras av att deras plattformstjänster (annonsförmedling och appbutiker) utgör en delmängd i ett större utbud av tjänster, mjukvaror och fysiska produkter som tillhandahålls under ett och samma företags paraply. Exempelvis kombinerar Apple sin appbutik med både ett operativsystem och en hårdvaruenhet (exempelvis en mobiltelefon eller surfplatta), medan Google erbjuder bland annat en sökmotor där annonsörer kan köpa sökordsannonser och där internetanvändare kan hitta olika webbplatser. Företagen anser att dessa ekosystem motiverar dem att hålla plattformstjänsten så attraktiv som möjligt, för att på så sätt locka nya användare till ekosystemet. Vidare anges att företagen genom sina sammankopplade och kompletterande tjänster och produkter kan balansera de intressekonflikter som kan uppstå inom och mellan olika användarsidor och på så sätt undvika olika marknadsmisslyckanden.

¹⁶¹ Konkurrensverket (2008) *The Pros and Cons of Vertical Restraints*, s. 16–19.

Samtidigt uppfattar icke-integrerade plattformar på motsatt sätt att dubbla roller kan skapa intressekonflikter mellan plattformen och dennes företagsanvändare, då företagsanvändarna blir både kunder och konkurrenter till plattformen. De anser därför att icke-integration kan vara en fördel eftersom det signalerar till företagsanvändare att plattformen kommer att agera neutralt och inte gynna sina egna tjänster. Här har plattformar med dubbla roller påpekat att de har olika mekanismer på plats för att förhindra sådana intressekonflikter. Exempelvis har Google organisatoriskt strukturerat sig på ett sätt som, enligt Google, ska kunna undvika att företaget agerar i egenintresse.

Konkurrensverket bedömer att företag med plattformsbaserade affärsmodeller har incitament att balansera intressekonflikter både *inom* och *mellan* olika användargrupper, vilket exempelvis kan resultera i att en användargrupp subventionerar en annan. När en sådan plattform integrerar sig i olika marknadsled får den också direkta vinstintressen där, vilket kan påverka balanseringen och göra den mer komplex. Plattformsföretag som inom ett ekosystem erbjuder olika kompletterande tjänster kan ha incitament att spegla detta i sin prissättning, exempelvis genom att sätta ett lägre pris till de användare inom ekosystemet som är mer priskänsliga än andra eller på produkter som kan "slussa in" användare i ekosystemet. Om dessa möjligheter begränsas kan det leda till att vissa av tjänsterna blir dyrare. Samtidigt kan det också leda till att nya aktörer får större incitament och möjligheter att gå in och konkurrera på enskilda tjänster, i den mån eko-systemet tillåter att konsumenten byter ut enskilda komponenter.

Konkurrensverket bedömer vidare att intagandet av en dubbel roll i sig skulle kunna uppfattas som problematiskt av fristående företagsanvändare, vilket på sikt skulle kunna riskera att de lämnar och därmed försvagar plattformen.¹⁶² Integrerade plattformar kan därför ha ett intresse av att trovärdigt signalera neutralitet till sina företagsanvändare.

Data och personlig integritet

För det *andra* kan det ge datafördelar för ett företag att vara vertikalt integrerat. När det gäller butiker för mobilappar har Apple påpekat att vertikal integration ger ett ökat skydd av personlig data och personlig integritet, i det att känsliga uppgifter stannar inom ett och samma företag och inte sprids till tredje part. Vidare har en publicist uppgett att det skulle kunna vara enklare för vertikalt integrerade aktörer på annonsförmedlingsmarknaden att hantera personuppgifter och data, än vad det är för fristående aktörer.

Konkurrensverket bedömer att integration på datadrivna marknader kan ge plattformen vissa fördelar. Förutsatt att kunder värderar att deras data stannar inom plattformen och inte sprids till tredje part, utgör detta en fördel som kan göra plattformens erbjudande mer attraktivt. En andra fördel, som delvis förefaller vara

¹⁶² Se även Morton m.fl. (2019).

ett resultat av regler om dataskydd, är att integrerade plattformar enklare kan hantera personuppgifter, vilket exempelvis kan vara en fördel i försäljningen av annonsutrymme. Samtidigt har inte undersökningen gett möjlighet till någon närmare bedömning av hur konsumenter värderar aspekter som dataskydd och delning av data med tredje part.

Egenproducerat och unikt innehåll

Av undersökningen framgår att vissa integrerade plattformar har knutit till sig ett egenproducerat och unikt utbud i företagsanvändarledet. Ett sådant exempel ges av de integrerade abonnemangstjänsterna Storytel och Bookbeat, vilka båda har egen traditionell förlagsverksamhet och samtidigt har gjort satsningar på innehåll producerat specifikt för den egna abonnemangstjänsten avseende digitala böcker. Det andra exemplet ges av de båda annonsförmedlingstjänsterna från Facebook och Google, som endast erbjuder det egna annonsutrymmet via sina egna förmedlingstjänster.

Konkurrensverket bedömer att egenproducerat och unikt innehåll kan ge den integrerade plattformen olika fördelar i konkurrensen mot andra plattformar.

Om företagsanvändare i stor utsträckning använder flera olika plattformar parallellt kan det skapa ett homogent och likriktat utbud, vilket leder till mer intensiv konkurrens om kunderna. Genom att inta en dubbel roll där plattformen producerar ett eget och unikt utbud kan det på så sätt differentiera sig och få en fördel i konkurrensen mot övriga plattformar.

Hur stark denna fördel är beror på hur pass viktigt det egna utbudet är för kunderna och hur enkelt det är att använda flera plattformar parallellt. När kunderna inte kan vara utan den integrerade plattformens utbud (exempelvis på grund av att det är en "must-have") och samtidigt upplever det som kostsamt att använda flera plattformar (exempelvis på grund av inlärningskostnader) kommer kunderna i större utsträckning att söka sig till den integrerade plattformens tjänst. I den utsträckning plattformarna karaktäriseras av indirekta nätverkseffekter kan då också företagsanvändare komma att lämna konkurrerande plattformar till fördel för den integrerade plattformen.

Bättre information

Vissa plattformar anser att intagandet av dubbla roller kan ge bättre kännedom och information om hur marknaden utvecklas i olika delar av värdekedjan.

Som konstateras i kapitel 7 så kännetecknas de plattformar som Konkurrensverket undersökt i hög grad av att de samlar in mer eller mindre omfattande mängder kunddata. I allmänhet finns det därför enklare och mindre riskfyllda sätt att få och dra nytta av information om anslutna företagsanvändares marknadssegment än genom integration.

Samtidigt kan vertikal integration vara ett lämpligare alternativ på nya marknader eller om marknaden genomgår en omfattande strukturomvandling. Så kan vara fallet om det finns behov av dels mer komplex eller "mjuk" informationsinsamling, dels en djupare förståelse för hur marknaden fungerar i olika led.

6.3.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Avseende *datafördelar* uppger Apple att vertikal integration hjälper företaget att slå vakt om sin grundläggande strategi att erbjuda konsumenter produkter och tjänster med en hög grad av personlig integritet och dataskydd.

Avseende *neutralitet* anger Apple att de har incitament att hålla sin appbutik så konkurrenskraftig som möjligt, för att därigenom kunna öka försäljningen av hårdvaruenheter. Apple anser också att dess ekosystem ger incitament att balansera olika användarsidors intressen på ett sätt som ökar den totala nyttan av ekosystemet. Medan företag som tillhandahåller fristående appar kan ha ett intresse av att installera olika bevaknings- och insamlingsfunktioner i appen (exempelvis för att kunna sälja riktade annonser), så beaktar Apple vilken effekt det har inte bara på konsumenters användarupplevelse av appbutiken, utan även på ekosystemet i stort.

På samma sätt uppger Google att Google Play ökar attraktiviteten av Android som ekosystem, eftersom appbutiken lockar utvecklare som distribuerar högkvalitativa appar. Detta lockar i sin tur användare till Android, vilket ökar storleken på ekosystemets potentiella användargrupp. Vidare uppger Google att det inte rekommenderar sina egna appar och i stället aktivt degraderar dessa i sökresultaten för att bibehålla en rättvis rangordning.



Digitala marknadsplatser: Avseende *neutralitet* uppger en marknadsplats att när ett företag har både en försäljningsverksamhet och en marknadsplats skapar det en situation där företaget både samarbetar och konkurrerar med handlare, vilket kan skapa en oönskad situation där parterna motverkar snarare än hjälper varandra. I

sammanhanget kan också noteras att en marknadsplats redogjort för att det ska reducera sitt eget lager till förmån för handlare och erbjuda en renodlad marknadsplats utan egen försäljningsverksamhet.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Avseende *egenproducerat och unikt innehåll* har Storytel och Bookbeat gjort satsningar på innehåll producerat specifikt för ljudboksformatet och som ofta bara finns tillgängligt på den egna abonnemangstjänsten (så kallade *originals*).

Eftersom förlag ofta distribuerar sina böcker via alla eller flera abonnemangstjänster, kan enligt Konkurrensverkets uppfattning ett egenproducerat och unikt innehåll vara ett sätt att differentiera sin abonnemangstjänst i förhållande till andra konkurrerande tjänster. Strömningstjänster för film och tv-serier har inte

ingått i undersökningen, men för dessa tjänster förefaller egenproducerat material vara mer utbrett och även där används uttrycket *originals*.¹⁶³

Avseende *information* har i undersökningen lyfts fram att en fördel för abonnemangstjänster med att ha produktion av innehåll i samma koncern, är att det ger ökad förståelse för hur branschen utvecklas i olika delar av värdekedjan. Det har dock också påpekats att förlagsverksamhet är en annan typ av affär som kräver en annan typ av organisation och kompetens.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Google anger att vertikal integration förbättrar matchning av kakor (cookie-matchning), vilka innehåller data som används för att personanpassa annonser. Genom förbättrad matchning förloras mindre data per led i förmedlingskedjan och annonser kan därför riktas med större precision.

På samma tema har en fristående publicist under den inledande konsultationen presenterat statistik till stöd för att dataskyddsförordningen har gett de integrerade verksamheterna en konkurrensfördel. En förklaring till det ska enligt publicisten vara att det är lättare för plattformar med stora ekosystem med gemensamt användarlogin att få konsumenters samtycke om behandling av kunduppgifter.

Avseende *neutralitet* anger Google att de genom sina sammankopplade och kompletterande tjänster kan undvika olika marknadsmisslyckanden. Ett sådant skulle bestå i att enskilda publicister i jakt på ytterligare intäkter fyller sina webbplatser med annonser eller använder störande annonsformat, vilket medför att konsumenter börjar använda annonsblockerare i större utsträckning. Detta skadar i sin tur även andra publicister. Vidare kan sådana beteenden även riskera att skada annonsörers varumärken när deras annonser visas i miljöer med dålig användarupplevelse. Företaget menar att det, genom att vara aktivt i flera led, internaliserar dessa effekter och, som Konkurrensverket förstår det, agerar för att minimera dem.

Google anger vidare att det finns en tydlig separation mellan avdelningarna som sköter utvecklingen och algoritmen som bestämmer vilka annonser som ska visas på företagets sökmotor och de som utvecklar algoritmen för det organiska sökresultaten. Detta för att vidhålla en objektivitet för företagen som både investerar i den egna webbplatsen (till de organiska sökresultaten) och köper annonsutrymme på sökmotorn samt för att användare ska få den bästa användarupplevelsen.

Avseende *egenproducerat och unikt innehåll* framgår att både Google och Facebook endast säljer sitt eget annonsutrymme via sina egna förmedlingstjänster. För att köpa annonsutrymme på Googles sökmotor och videoströmningstjänsten Youtube måste annonsörer alltså använda någon av Googles förmedlingstjänster och för att köpa annonsutrymme på Facebook och Instagram måste annonsörer använda Facebooks förmedlingstjänst.

¹⁶³ Jämför HBO original series och Netflix originals.

6.3.3 Konkurrensverkets slutsatser

Dubbla roller kan påverka plattformens avvägning mellan egna och olika användargrupperns intressen. Plattformen kan därför ha ett intresse av att signalera att den betar sig neutralt. Intagandet av dubbla eller flera roller (ekosystem) kan påverka plattformens prissättning på sätt som gör det billigare för vissa användare, men kan också försvåra inträde. På datadrivna marknader kan dubbla roller ge plattformen fördelar i konkurrensen mot andra plattformar. Tillgång till egenproducerat och unikt innehåll kan vara ett sätt för plattformen att differentiera sig och kan, under vissa förutsättningar, resultera i att konkurrerande plattformar marginaliseras. Tillgång till egenproducerat innehåll kan också stärka plattformens förhandlingsstyrka i förhållande till företagsanvändare. Intagandet av dubbla roller kan vara ett effektivt sätt att få information på nya eller utvecklande marknader och kan öka plattformens förmedlingsmakt gentemot företagsanvändare.

6.4 Plattformars behov av att knyta till sig konkurrenskraftiga företagsanvändare

Digitala plattformar kännetecknas av att de olika användarsidorna värderar varandras deltagande. Sådana nätverkseffekter – som kan vara olika starka på olika plattformar – gör att plattformar har ett intresse av att dess företagsanvändare presterar så bra som möjligt, vilket lockar mer kunder, vilket i sin tur lockar än mer företagsanvändare.

6.4.1 Många plattformar har öppnat upp för konkurrerande företagsanvändare

Resultaten av Konkurrensverkets undersökning indikerar att konkurrens från andra plattformar eller försäljningskanaler kan ge plattformarna incitament att släppa in fristående företagsanvändare för att på så sätt göra plattformen mer attraktiv för konsumenter. Plattformsföretagen kan därigenom bredda sortimentet och göra sina plattformar mer attraktiva, utan att behöva ta på sig ytterligare risker och kostnader för exempelvis lagerhållning eller inläring av marknadsförhållanden. Företagen kan också dra nytta av de varumärken som fristående handlare representerar och som bidrar till att locka fler kunder till plattformen.

Av de plattformar som ingår i sektorsundersökningen, och som bedriver egen verksamhet som konkurrerar med företagsanvändarna på plattformen, började den absoluta merparten med att enbart bedriva egen försäljning och öppnade först senare upp för företagsanvändare, se Tabell 3. Merparten av plattformarna har integrerat sig organiskt genom att företaget har ställt om sin egen distributionskanal till att också inkludera företagsanvändare (Facebook, Google Play, App Store,

Cdon), medan några har integrerat sig genom uppköp (Googles annonsförmedling) eller genom nyetablering (Bookbeat och Afound). Endast ett av företagen (Storytel) började som renodlad plattform och integrerade sig därefter in i företagsanvändarledet genom uppköp.

Tabell 3 Hur plattformar integrerat vertikalt

| Marknad | Plattform | Startade som | På vilket sätt har integration skett? |
|---------------------------------|-------------|------------------|---|
| Förmedling av digitala annonser | Google | Egen försäljning | Uppköp av bl.a. DoubleClick |
| | Facebook | Egen försäljning | Öppnat upp för fristående publicister |
| Appbutiker | Google Play | Egen försäljning | Öppnat upp för fristående appägare |
| | App Store | Egen försäljning | Öppnat upp för fristående appägare |
| Digitala abonnemangstjänster | Storytel | Plattform | Uppköp av förlag |
| | Bookbeat | Plattform | Nyetablering av abonnemangstjänst av förlag |
| Digitala marknadsplatser | Cdon | Egen försäljning | Öppnat upp för fristående handlare |
| | Afound | Egen försäljning | Nyetablering av marknadsplats |
| | Elgiganten | Egen försäljning | Öppnat upp för fristående handlare |

De företag som tagit in företagsanvändare uppger att de genom att öppna upp plattformen ökar värdet av deras befintliga kundkanal. En fördel är att det dessutom blir möjligt att kontrollera sortimentet och styra kunderbudandet utan att binda kapital.

Det finns också exempel på företag som varit vertikalt integrerade, men valt att renodla verksamheten. En abonnemangstjänst för digitala böcker, Nextory, valde att 2013 avyttra sin förlagsverksamhet för att fokusera på abonnemangstjänsten.¹⁶⁴ Cdon, som förvisso är vertikalt integrerat i dag, har under 2020 påbörjat ett arbete för att minska försäljningen av egna produkter och fokusera på verksamheten som marknadsplats.

Majoriteten av de plattformar som ingått i undersökningen har anslutit företagsanvändare vars utbud mer eller mindre konkurrerar med plattformens egen verksamhet om att sälja produkter. Vissa plattformar har själva uppgett att andra faktorer än överlappande sortiment är viktigare, exempelvis hur det totala utbudet påverkar värdet av plattformen. Avseende andra plattformar framgår det av insamlat material att de ansluter konkurrerande företagsanvändare. Exempelvis konkurrerar Storytels och Bookbeats integrerade förlagsverksamheter (Norstedts respektive Bonnierförlagen) med flera av (om inte alla) de fristående svenska förlagen som finns representerade i de båda tjänsterna. Googles förmedlingstjänster ansluter fristående publicister som konkurrerar med Googles egen sökmotor och videoströmningstjänst Youtube om annonsörers investeringar. Andra plattformar har ett tydligare fokus på att ansluta företagsanvändare som kompletterar den integrerade verksamhetens utbud. Digitala marknadsplatser ansluter handlare som

¹⁶⁴ Eftersom Nextory avyttrade förlagsverksamheten redan 2013 har Konkurrensverket i denna rapport valt att inte betrakta företaget som vertikalt integrerat.

kan bredda det befintliga sortimentet och väljer också att gå in i marknadsnischer där de identifierat luckor i anslutna handlares utbud. Flera av marknadsplatserna betonar just bredd i utbudet som en viktig framgångsfaktor.

Samtidigt som konkurrens om kunder kan ge incitament att ta in fristående företagsanvändare, kan en minskad konkurrens från andra försäljningskanaler leda till att en plattform får förmedlingsmakt och blir mindre benägen att låta andra företag erbjuda konkurrenskraftiga produkter på plattformen, eftersom risken att tappa konsumenter till andra kanaler är lägre. Ett sådant scenario skulle kunna gynna försäljningen av plattformens egna produkter.

I de fall en plattform med förmedlingsmakt väljer att släppa in andra företag på plattformen, kan frågor uppstå om hur dessa behandlas. I undersökningens inledande konsultation framkom att merparten av företagsanvändares upplevda problem i förhållande till plattformar med dubbla roller rörde villkoren för användning av plattformen, avseende exempelvis avgifter och tillgång till kunddata, snarare än att plattformen helt vägrade handla med dem. Att företagsanvändare ofta har tillgång till alternativa distributionskanaler (se avsnitt 5.3) talar också för att det kan vara mer lönsamt för en plattform att ansluta konkurrerande företagsanvändare, än att inte göra det. På detta sätt får plattformen bättre kontroll över konkurrensvillkoren än om den tvingar de konkurrerande företagsanvändarna att använda den alternativa distributionskanalen.¹⁶⁵ Det ger också plattformen möjlighet att fortsatt dra nytta av de nätverkseffekter som företagsanvändarna ger upphov till.

Relaterat till frågan om integrerade plattformars möjligheter och incitament att snedvrیدا konkurrensen har ett antal av de plattformar som ingått i undersökningen betonat att försäljningen i plattformsledet är förhållandevis blygsam sett till företagsanvändarledet eller företagets verksamhet i stort. Ett exempel är Apple, som anger att grunden till dess vertikalt integrerade affärsmodell är dess hårdvaru-enheter (exempelvis Iphone och Ipad), vilka representerar över 80 procent av Apples samlade intäkter. Appbutiken, såväl som operativsystemet, utformas enligt Apple för att säkerställa maximal prestanda och funktionalitet på enheterna. Ett annat exempel är Google, som hänvisar till en beställd studie som uppskattar att Googles förmedlingstjänster avseende digitala annonser endast utgör sju procent av företagets totala annonsintäkter.

Konkurrensverket anser dock inte att det är den relativa storleken i sig som är avgörande för om en plattform har incitament att utestänga eller försvaga konkurrenter. Snarare beror det på skillnader i vinstmarginal och kundernas substitutionsmöjligheter. Om det är lönsamt för en plattform att exempelvis inte låta den integrerade verksamheten leverera till konkurrerande plattformar beror på om de ökade vinsterna i form av tillströmmande kunder från övriga plattformar överstiger förlusterna orsakade av att den integrerade verksamheten förlorar kunder.

¹⁶⁵ Rey och Tirole (2006).

6.4.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Både App Store och Google Play distribuerar appar från tredje part som konkurrerar med plattformarnas egna appar. Båda appbutikerna har drivits av ett intresse att göra sin verksamhet mer attraktiv och har därför öppnat upp för fristående appar att ansluta sig. Apple framför i sitt konsultationssvar att de uppmärksammade redan efter lanseringen av den första iPhone-modellen att användarupplevelsen kunde förhöjas med en appbutik. Apple lanserade därför sin appbutik 2008, ett år efter att den första Iphone lanserades. Google uppger att Google Play ökar attraktiviteten av Android som ekosystem. Föregångaren till Google Play (Android Market, lanserad 2008) förefaller ha uppstått i syfte att hjälpa applikationstillverkare att nå ut till användarna med sina applikationer. Google Play lanserades som ersättare till Android Market 2012.



Digitala marknadsplatser: Elgiganten och Cdon började som e-handlare för att därefter anamma en plattformsbaserad affärsmodell och ansluta fristående handlare direkt till samma webbplats (elgiganten.se och cdon.se). Cdon har under 2020 påbörjat ett arbete för att minska försäljningen av egna produkter och fokusera på verksamheten som marknadsplats. Den tredje integrerade plattformen, Afound, som ägs av H&M, startade som en egen marknadsplats med en helt annan webbadress än moderbolaget (afound.se).

Marknadsplatser med egen försäljningsverksamhet har olika strategier och mål gällande verksamheten. För Afound är syftet inte att fylla luckor eller beakta överlappning mellan produkter. I kontrast till Afound använder Elgiganten anslutna handlare för att komplettera sitt redan befintliga produktsortiment. Detsamma gäller i viss utsträckning även för Cdon, som uppgett att deras övriga sortiment är till för att täppa till luckor i produktutbudet. Generellt anser marknadsplatser att samarbete med handlare skapar ett större sortimentsutbud, inklusive mer prisvärda produkter och produkter av högre kvalitet. Marknadsplatser anser också att de inte själva behöver ha all produktkunskap då detta tillförs genom anslutna handlare. En fördel är att det blir möjligt att kontrollera sortimentet, utan att behöva binda kapital i samma utsträckning som om marknadsplatserna själva skulle stå för produktutbudet. Dessutom genererar starka varumärken hos plattformarna ytterligare trafik till andra försäljningskategorier. Samarbete med handlare ger samtidigt minskad kontroll över produktutbudet och kan orsaka att konsumenterna ibland upplever att det är otydligt vem som är säljare av produkten.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: De två vertikalt integrerade abonnemangstjänsterna för digitala böcker, Storytel och Bookbeat, ingår i samma koncerner som Sveriges två största förlag med bred utgivning, Norstedts förlagsgrupp respektive Bonnierförlagen, vilka konkurrerar med flera (om inte alla) av de fristående svenska

förlagen som finns representerade i de båda abonnemangstjänsterna. Att abonnemangstjänsterna erbjuder innehåll från flera andra förlag, och inte bara förlitar sig på det egna förlagets utgivning, innebär att abonnemangstjänsterna kan erbjuda ett större och bredare utbud av titlar. Undersökningen har också visat att utbudet är en viktig egenskap vid konsumenters val av tjänst.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Från att till en början endast sälja annonsutrymme på sin egen sökmotor har Google över tid, framförallt genom förvärv, även etablerat sig som en leverantör av förmedlingstjänster avseende andra aktörers annonsutrymme.

Google äger dessutom den mest använda sökmotorn i Sverige och den populära videoströmningstjänsten Youtube, vilka båda konkurrerar med anslutna publicister om annonsörers investeringar i sökords- respektive rubrikannonser. Snarare än att Google skulle vara i behov av att knyta till sig annonsutrymme som fristående publicister bidrar med, har dessa dragits mot Googles förmedlingstjänster. (Se avsnitt 5.6.2 om varför Googles förmedlingstjänster är särskilt attraktiva för annonsörer och publicister.)

Facebook började, likt Google, med att förmedla annonsutrymme i egen regi för sina egna annonsutrymmen. 2014 lanserade Facebook sin förmedlingstjänst Facebook Audience Network för fristående publicister. Sedan dess har Facebook bedrivit förmedlingsverksamhet av både sitt eget och andras annonsutrymme. Delar av Facebooks infrastruktur för annonsförmedling har, likt Google, tillkommit genom förvärv.¹⁶⁶ Inledningsvis gav Facebooks förmedlingstjänster annonsörer möjligheten att handla på annonsutrymme för fristående publicister på olika programvara, till exempel i webbläsare och appar, men sedan april 2020 har förmedlingstjänsten till fristående publicister begränsats till att tillhandahålla förmedling av annonsutrymme inom appar.

Utöver vad som framkommit om de två plattformsföretag som ingått i undersökningen kan noteras en allmän tendens i branschen att publicister som nått en viss storlek väljer att integrera sig som förmedlare av digitalt annonsutrymme. Twitter och Snapchat är exempel på ytterligare aktörer som börjat i publicistledet och därefter integrerat sig i förmedlingsledet.

¹⁶⁶ Facebook förvärvade Atlas från Microsoft 2013, vilket gav Facebook möjlighet att tillhandahålla en annonsserver till publicister och teknologi för spåringsverktyg. Under perioden 2016–2018 avvecklade Facebook projektet med sin annonsserver och spårningsteknologi ingår numera i de interna förmedlingstjänsterna.

6.4.3 Konkurrensverkets slutsatser

Många plattformar som ingått i Konkurrensverkets undersökning förmedlar vid sidan av sitt eget utbud även tjänster eller produkter från konkurrerande företagsanvändare. När detta är fallet kan frågor uppstå om hur plattformen behandlar företagsanvändarna.

Företagsanvändare har uppmärksammat att vissa plattformar tillämpar villkor som upplevs som problematiska, exempelvis avseende avgifter, tillgång till kunddata och presentation eller rangordning. Det har däremot inte framkommit att det är vanligt att plattformsföretagen vägrar företagsanvändare tillträde till plattformarna. Vidare vänder sig företagsanvändarna till plattformarna trots att de ofta har tillgång till alternativa distributionskanaler. Detta tyder på att det föreligger ett ömsesidigt beroende mellan plattformarna och företagsanvändarna, även om de senare i någon mån konkurrerar med plattformarnas egen försäljningsverksamhet.

Konkurrensverket konstaterar därför att det kan vara mer lönsamt för plattformar, trots betydande förmedlingsmakt, att ansluta konkurrerande företagsanvändare än att inte göra det. På så sätt kan plattformen fortsatt dra nytta av de nätverkseffekter som ett brett och varierat utbud innebär, utan att behöva ta på sig ytterligare risker och kostnader för exempelvis lagerhållning eller inläring av marknadsförhållanden. Plattformsföretagen kan också dra nytta av att fristående handlares varumärken lockar kunder till plattformarna och vice versa. Samtidigt har plattformarna fördelen av att genom villkor eller på andra sätt kunna sätta sin egen integrerade verksamhet i en mer förmånlig position än konkurrerande företagsanvändare.

6.5 Betydelsen av kundrelationer

Tidigare rapporter har lyft fram betydelsen av att vara det företag som har kundrelationen och hur plattformar är villiga att slå ut konkurrenter som hotar att ersätta plattformens roll som "startpunkt" för kundens köpresa.¹⁶⁷ I den mån företagsanvändare potentiellt kan ta över plattformens förhållande med kunden, skulle det alltså kunna motivera plattformen att försöka konkurrera ut företagsanvändaren.

6.5.1 Både plattformar och företagsanvändare vill kontrollera kundrelationen

Av undersökningen framgår att i vilken utsträckning företagsanvändare är vana vid att själva ha hand om kundförhållandet skiljer sig åt mellan de olika marknaderna. Samtidigt har digitaliseringen också inneburit en förskjutning av kundförhållanden från företagsanvändare till plattformarna.

Plattformar möter två typer av situationer som kan innebära att de förlorar kunder till sina företagsanvändare.

Den *första* situationen är att företagsanvändaren försöker flytta över transaktioner med sina kunder från plattformen till sina egna kanaler. Det kan också vara så att företagsanvändaren inte har något emot att köp initieras via plattformen, men önskar använda en egen betallösning.

Under undersökningen har både digitala marknadsplatser och handlare som verkar där påpekat att handlare försöker föra över kunder till den egna kanalen. Appägare har angett att de önskar föra över kunder till egna betallösningar snarare än att använda appbutikens egen. Genom att få konsumenter att handla via den egna kanalen eller betallösningen kan företagsanvändaren dels undvika att betala provision till plattformen, dels – åtminstone i vissa fall – få större möjligheter att samla in data och öka förutsättningarna för att kommunicera med sina kunder.

Den *andra* situationen är att företagsanvändaren går ett steg längre genom att öppna upp sin distributionskanal även för andra företagsanvändare och därmed träder in som en direkt konkurrent till plattformen (jämför avsnitt 6.4.1). Detta kan ske genom att företagsanvändaren öppnar sin befintliga försäljningskanal för andra handlare. Det kan också ske genom en nyetablering av en plattform för försäljning av både egna och andra företagsanvändares produkter.

¹⁶⁷ Morton m.fl. (2019); Amelio m.fl. (2018) *Recent Developments at DG Competition 2017–2018*, Review of Industrial Organization, No. 53, s. 653–679.

Av undersökningen framgår att både större och mindre företagsanvändare kan försöka flytta över transaktioner med sina kunder från plattformen till sina egna kanaler, medan endast större företagsanvändare med kapacitet och resurser försöker ställa om och öppna upp sin distributionskanal också för andra. Det kan därför vara svårt för den etablerade plattformen att avgöra vilken av dessa situationer som är mest sannolik att realiseras, då de uppstår av samma anledning och som ett resultat av att företagsanvändaren har en egen stark distributionskanal.

På de marknader som ingår i undersökningen verkar det osannolikt att vertikal integration mot företagsanvändarledet i sig skulle ge några ytterligare möjligheter eller verktyg för att begränsa möjligheterna och incitamenten för företagsanvändare att flytta över transaktioner med sina kunder till egna kanaler. Detta då plattformen kan kontrollera tillgång till kundrelationer genom andra metoder än vertikal integration, exempelvis genom att begränsa kontaktytor mellan företagsanvändare och kunder eller genom prisparitetsklausuler¹⁶⁸ (se kapitel 7).

Vad gäller risken att företagsanvändare ställer om och börjar konkurrera direkt med plattformen, är det tänkbart att vertikal integration mot företagsanvändarledet ökar plattformens möjlighet och incitament att förhindra detta. Utredningen har dock inte gett några indikationer på att det förekommit. Men i ett sådant fall kan plattformen försvaga företagsanvändaren samtidigt som den integrerade verksamhet kan absorbera de volymer som företagsanvändaren tappar. Incitamenten skulle också kunna vara större på grund av att kunder erbjuds ett alternativ till det företag som plattformen utestänger. Om kunder av en eller annan anledning är indifferent mellan plattformens integrerade verksamhet och konkurrenten (exempelvis på grund av att de är snarlika till utseende eller funktion eller på grund av trögheter i konsumenters byte av plattform), är det möjligt att de inte alls märker att plattformen ersätter det konkurrerande företaget med sitt eget alternativ.

Box 3 nedan ger ett illustrativt exempel på hur en plattform kan agera för att möta hotet att kundens köp tar andra vägar än genom plattformen, baserat på det så kallade Google Shopping-ärendet.

¹⁶⁸ Notera att användandet av vissa typer av prisparitetsklausuler kan utgöra en överträdelse av konkurrensreglerna och att detta därför inte alltid är ett realistiskt alternativ för plattformen.

Box 3 Google Shopping

Kommissionen bötfällde 2017 Google för missbruk av en dominerande ställning.¹⁶⁹ I beslutet fastslogs att företaget hade missbrukat en dominerande ställning på marknaderna för allmänna söktjänster genom att i sina allmänna sökresultat, positionera och visa sin egen prisjämförelsetjänst Google Shopping på ett mer förmånligt sätt jämfört med konkurrerande prisjämförelsetjänster. Enligt beslutet innebar beteendet ett missbruk bland annat då det avleder trafik från konkurrerande prisjämförelsetjänster till Google Shopping.

Amelio m.fl. (2018) beskriver att en plattform kan vara begränsad i sina möjligheter att extrahera överskott genom sin huvudsakliga tjänst, som exempelvis en gratis söktjänst som matchar internetanvändare med företag och deras webbplatser. Två konsekvenser uppstår till följd av detta. Den ena är att plattformen inte genererar intäkter för det värde som matchningarna representerar. Den andra konsekvensen är att det föreligger en risk att plattformen förlorar sin relevans om plattformens besökare, på sikt, kringgår plattformen och går direkt till företagen. Enligt författarna kan det ge plattformen incitament likt de i Google Shopping där en egen integrerad verksamhet premieras i sökresultaten framför konkurrenternas.

Att enbart försämra företagsanvändares synlighet skulle kunna leda till irritation bland besökare, då de inte hittar vad de letar efter. Genom att introducera en egen verksamhet överst på plattformen dämpas sannolikt sådana negativa effekter. För en plattform som är beroende av sin integrerade verksamhet för intäkter kan plattformen på så sätt erhålla både intäkter till följd av att besökare använder sig av den egna tjänsten samt att risken för att förlora sin relevans för besökaren, på sikt, reduceras. Hur pass dämpande effekten kan bli beror bland annat på kundernas preferenser och hur aktiva de är i sitt val av alternativ som erbjuds på plattformen.

6.5.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Vissa appar som distribueras via appbutiker har ersatt eller kompletterat tjänster som annars skulle kunna ha erbjudits via fysiska medier eller format, till exempel kontantbetalningar, legitimering eller tidningsutgivning. Medan så kallade webbapplikationer (mobilanpassade webbplatser) kan vara ett alternativ till att ladda ned appar via appbutiker, har det framkommit av de samtal som Konkurrensverket haft med olika appägare att de inte är fullvärdiga alternativ till appbutikerna. Samtidigt finns andra appar, exempelvis spel, som enbart utvecklas som appar.

¹⁶⁹ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 i ärende AT.39740 *Google Search (Shopping)*. Beslutet är överklagat till tribunalen, mål T-612/17 – *Google och Alphabet mot kommissionen*.

Vad gäller appbutikerna har appägare uttryckt bekymmer över att prenumerationskunders betalningar och köp i appen handhas av butikernas egna *betallösningar*, när appägare samtidigt har tillgång till egna sådana. Båda appbutikerna som Konkurrensverket har granskat i undersökningen tar i regel ut en provision på 30 procent, utom när prenumerationen förnyas av konsumenten, då den är 15 procent för efterföljande år.



Digitala marknadsplatser: På digitala marknadsplatser har handlare historiskt sett haft en kontakt med kunden som fysiska återförsäljare eller genom egna onlinebutiker. Under de senaste åren har e-handel via digitala marknadsplatser växt kraftigt.

Under sektorsundersökningen har en plattform och en branschorganisation för handlare gett uttryck för att handlare önskar få över återkommande kunder till sina egna försäljningskanaler, alltså för *framtida köp*. Enligt en av de plattformar som deltog i undersökningen förekommer det att dess anslutna handlare aktivt försöker förmå kunder att gå direkt till handlaren vid nästa köp, vilket plattformen försöker förhindra. Även om handlare ofta har en egen nätbutik, så har det under utredningen inte framkommit några direkta exempel där handlarna kan förmå kunder att göra det *första köpet* hos dem.

Marknadsplatser tillämpar olika metoder för att förhindra att företagsanvändare för över kunder till sina egna försäljningskanaler. Nedan följer Konkurrensverkets egen bedömning av bakomliggande motiv och effekter av olika metoder.

En av de undersökta marknadsplatserna gör det tydligt för konsumenterna vilken handlare det är som står för en särskild produkt och tillämpar samtidigt snäva prisparitetsklausuler mot handlarna. En sådan begränsning av handlarens prissättning i egna kanaler kan minska konsumentens vilja att kringgå marknadsplatsen när själva transaktionen ska genomföras, då konsumenten inte kan dra fördel av ett lägre pris på handlarens egen webbutik.

En annan marknadsplats tillämpar i sin tur en modell som inte begränsar handlarernas prissättning i deras respektive webbutiker men å andra sidan tydliggör inte marknadsplatsen vilken handlare som står bakom en särskild produkt. Denna informationsbegränsning minskar också risken för att besökaren ska kringgå plattformen.

På båda ovan nämnda marknadsplatser går kundservice genom marknadsplatsen. En besökare som har en fråga om en produkt på marknadsplatserna kan sedan förmedlas vidare till handlaren genom den digitala marknadsplatsens infrastruktur. I den mån det förekommer kontakt mellan handlare och konsument övervakas denna av plattformen, som därigenom kan kontrollera att handlarna inte försöker föra över kunderna till sina egna kanaler.

Undersökningen visar också att marknadsplatser i avtal reglerar hur handlare får använda kunddata från marknadsplatsen för egna marknadsföringsinsatser. Utan sådana avtalsvillkor skulle handlare som får ta del av kundernas kontaktuppgifter kunna marknadsföra sig direkt mot kunderna, till exempel i samband med att de skickar ut varor. Handlaren skulle dessutom, efter det första köptillfället via plattformen, kunna skicka marknadsföring till kunderna för att locka dem att handla direkt hos handlaren nästa gång (förutsatt att inte annan lagstiftning hindrar handlaren från att göra direktmarknadsföring). Genom att i avtal reglera handlares användning av kunddata kan marknadsplatserna alltså begränsa företagsanvändarnas möjligheter att kringgå plattformen.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Inom bokbranschen har bokförlag i Sverige ofta fokuserat på bokutgivning¹⁷⁰ och statistik visar att endast en liten andel av förlagens intäkter kommer från försäljning direkt till slutkund.¹⁷¹ Digitaliseringen av själva produkten (boken) skulle i vart fall delvis kunna förenkla för förlag att sälja direkt till slutkund eftersom det då inte finns samma kostnader kring lagerhållning och distribution som med fysiska böcker. Statistiken visar dock att andelen av förlagens försäljning som sker direkt till konsument har minskat de senaste åren, från en redan låg nivå. Även försäljningen via bokklubbar har minskat.¹⁷² Samtidigt har abonnemangstjänsterna visat kraftig tillväxt.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat:

Sektorsundersökningen har inte visat på några konkreta exempel där restauranger försöker förmå kunder att genomföra transaktioner hos dem, snarare än hos de digitala beställningsplattformarna för restaurangmat.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Inom förmedling av digitalt annonsutrymme har det traditionellt funnits en nära kontakt mellan annonsörer och publicister, även om mediebyråer ibland har agerat mellanhand å annonsörers vägnar. I dag sker majoriteten av försäljningen av digitalt annonsutrymme via förmedlingstjänster som tillhandahålls av relativt nya företag som växt fram.

¹⁷⁰ Undantag finns. Till exempel äger Bonnier återförsäljare av fysiska böcker och har även varit stora inom bokklubbar. Norstedts förlagsgrupp ägdes under en period av Kooperativa Förbundet som då också ägde återförsäljare av böcker.

¹⁷¹ Svenska Förläggareföreningen (2021) *Förlagsstatistik 2020*, s. 6.

¹⁷² Svenska Förläggareföreningen (2021) *Förlagsstatistik 2020*, s. 6.

Vad gäller förmedlingstjänsterna kan konstateras att dessa transaktioner sker med hög frekvens på automatiserade handelsplatser, där enskilda annonsörer och publicister matchas via auktioner och inte har någon direktkontakt med varandra i transaktionerna. För vissa typer av auktioner, som exempelvis privata auktioner, finns dock en närmare relation mellan annonsörer och publicister. Dessa affärsförbindelser sker dock fortfarande inom miljön som förmedlingstjänsterna tillhandahåller.

6.5.3 Konkurrensverkets slutsatser

Undersökningen visar att både plattformar och företagsanvändare vill kontrollera kundrelationen. När så är fallet möter plattformen två typer av situationer som kan innebära att de förlorar konsumenter till sina företagsanvändare. Den första är att företagsanvändaren försöker flytta över enskilda transaktioner med kunder från plattformen till sina egna kanaler. Den andra är att företagsanvändaren ställer om genom att öppna upp sin distributionskanal och därmed träder in som en direkt konkurrent till plattformen. Både större och mindre företagsanvändare kan försöka flytta enskilda transaktioner från plattformen till sin egen kanal, medan endast större företagsanvändare med kapacitet och resurser försöker ställa om och öppna upp sin distributionskanal också för andra. Av de studerade marknaderna är det främst inom marknadsplatser och appbutiker som det finns friktion mellan plattformar och företagsanvändare i detta avseende.

Dubbla roller kan ge plattformen möjligheter och incitament att förhindra att företagsanvändaren ställer om och träder in som en konkurrent till plattformen. Utredningen har dock inte gett några indikationer på att det har förekommit.

6.6 Plattformarnas avgiftsmodeller

Tidigare rapporter pekar på att en plattforms incitament att utnyttja sin dubbla roll för att påverka konkurrensen påverkas av plattformens avgiftsmodell¹⁷³ och huruvida den genom avgiftsmodellen kan extrahera allt överskott från sina företagsanvändare¹⁷⁴. Konkurrensverket har därför undersökt avgiftsmodellen hos de plattformar som ingått i sektorsundersökningen.

¹⁷³ Amelio m.fl. (2018).

¹⁷⁴ Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*, s. 22–23.

6.6.1 Många plattformar använder en provisionsmodell

Av sektorsundersökningen framgår att samtliga undersökta digitala marknadsplatser, digitala beställningsplattformar för restaurangmat och appbutiker, motsvarande 10 av 16 plattformar, använder en provisionsmodell där företagsanvändaren sätter priset till kunden, se Tabell 4. Provisionen är typiskt satt som en andel av transaktionsvärdet, men marknadsplatserna kombinerar det med en fast avgift per transaktion. De två annonsförmedlarna Facebook och Google använder förvisso också provisionsmodeller, men priserna bestäms genom auktioner.

Tabell 4 Avgiftsmodeller

| Marknad | Vem sätter priset till kunden? | Plattformens avgiftsmodell (baserat på) |
|--|---|--|
| Butiker för mobilappar | Företagsanvändaren (inom givna intervaller) | Provision (andel av transaktionsvärde) |
| Digitala marknadsplatser | Företagsanvändaren | Provision (andel av transaktionsvärde + fast avgift) |
| Förmedling av digitalt annonsutrymme (säljplattformar) | Företagsanvändaren (reservationspris i auktionen) | Provision (andel av transaktionsvärde) |
| Digitala beställningsplattformar för restaurangmat | Företagsanvändaren | Provision (andel av transaktionsvärde) |

När företagsanvändare endast betalar provision för realiserad försäljning på plattformen minskar det riskerna med att ansluta sig och kan på så sätt locka företagsanvändare att ansluta till nya plattformar. Eftersom den faktiska betalningen till plattformen baseras på värdet av det företagsanvändaren säljer via plattformen, kan provisionsmodeller också fungera som ett verktyg för plattformen att prisdiskriminera. Om exempelvis vissa tjänster och produkter som distribueras via plattformen är mer populära och därmed betingar en högre betalningsvilja hos konsumenterna, kommer plattformen också erhålla högre ersättningar för dessa än för andra tjänster och produkter som konsumenterna inte värderar lika högt. En direkt konsekvens av detta är också att större företagsanvändare finansierar en större del av plattformens kostnader än små företagsanvändare.

Provisionsmodeller där företagsanvändaren sätter priset till kund kan också leda till effektivitetsvinster genom att reducera det så kallade dubbelmarginaliseringsproblemet, se Box 4 nedan. Relaterat till denna fråga har både Apple och Google (annonsförmedling) angett att deras dubbla roller bidrar till att minska problemen med dubbla marginaler. Att båda företagen använder en provisionsmodell i kombination med att marginalkostnaderna för appar såväl som publicisters annonsutrymmen, enligt Konkurrensverkets bedömning, typiskt sett är låga, talar dock emot att plattformar ska behöva inta en dubbel roll för att reducera dubbla marginaler.

Box 4 Dubbel marginalisering

När handelspartners i två angränsande marknadsled båda har marknadsmakt finns risk att de enskilt sätter priser som sammantaget är högre än vad de hade gjort om de utgjort en gemensam ekonomisk enhet. Denna prissättning leder till högre priser och lägre volymer än om de båda parterna kunde koordinera sina beslut.

Provisionsmodeller där företagsanvändaren sätter priset till kund kan bidra till att sammanföra plattformens och företagsanvändarnas incitament och därmed till att minska problemen med dubbla marginaler.¹⁷⁵ Hur effektiv denna modell är i att begränsa dubbla marginaler beror på hur betydande företagsanvändarens egna marginalkostnader är. Om kostnaderna är låga eller obefintliga är det mer sannolikt att plattformens och företagsanvändarens intressen kring prissättning sammanfaller. Om kostnaderna däremot är höga kommer företagsanvändaren att vilja höja priserna för att öka sina marginaler, vilket inte nödvändigtvis är i plattformens intresse.¹⁷⁶

Den ekonomiska litteraturen har visat att det också finns andra lösningar på detta koordineringsproblem, exempelvis att företagen genom integration blir en gemensam ekonomisk enhet eller att leverantören bestämmer ett högsta pris.

När en plattform också agerar säljare av egna produkter, och sätter sig i en dubbel roll, kan detta medföra att prissättningsbeslut koordineras internt och dubbel-marginaliseringsproblemet undviks.

Plattformarna kännetecknas ofta av att företagsanvändare konkurrerar på olika delmarknader med olika konkurrensförhållanden (jämför avsnitt 6.4 ovan och avsnitt 5.4). I sådana situationer kan plattformen ha incitament att reflektera dessa skillnader i sin avgiftsstruktur (se exempel i Box 5 nedan). Undersökningen visar att plattformar i olika utsträckning differentierar avgifter beroende på exempelvis företagsanvändarnas storlek och typ av verksamhet.

¹⁷⁵ Konkurrensverket (2008), *The Pros and Cons of Vertical Restraints*, s. 75, 79.

¹⁷⁶ Företagsanvändarens vinst maximeras när marginalintäkten är lika med marginalkostnaden. Om marginalkostnaden är noll kommer företagsanvändaren därför sätta priset så att intäkterna maximeras. Plattformen torde generellt vara intresserad av så höga intäkter som möjligt, eftersom det för en given provisionsnivå ger högst vinst. Om marginalkostnaderna däremot är positiva kommer företagsanvändaren vilja offra en del av intäkterna för högre marginaler på de volymer den fortfarande säljer och sätter därför ett högre pris än det som maximerar intäkterna. Detta innebär att företagsanvändarens totala vinster maximeras, vilket också är i plattformens intresse. Samtidigt minskar de totala intäkterna som plattformen kan ta ut en provision från (oaktat att det skulle kunna innebära att företagsanvändaren går med förlust).

Box 5 Amazons prissättning

Amazon uppskattas ha runt 50 procent av den digitala onlinehandeln i USA.¹⁷⁷ Utöver en "hyllplats" på sin marknadsplats tillhandahåller Amazon även ytterligare kringtjänster som anslutna handlare kan ta del av. En sådan tjänst innefattar att Amazon handhar logistiken för handlarens produkter vilket innebär allt från lagerhållning, leverans, kundservice och returhantering.¹⁷⁸ Utöver detta tillhandahålls även tjänster som möjligheter till marknadsföring på Amazons webbplatser och analysverktyg för uppföljning av handlarnas verksamheter.¹⁷⁹

Amazon är således i en position där de inte enbart har information om anslutna handlares försäljning och priser som en följd av hyllplatsen de erbjuder, utan även information om handlarnas kostnader i olika delar av distributionen. I relation till dessa tjänster framgår det av en rapport från den amerikanska kongressen att Amazon har stora möjligheter att baklänges räkna ut anslutna handlares kostnadsstrukturer.¹⁸⁰ Ju fler av Amazons kringtjänster som handlaren använder sig av, desto mer information om handlarens kostnadsstruktur har Amazon. Kringtjänsterna innebär en ytterligare kanal för Amazon genom vilken de kan få tillgång till data från anslutna handlare.

Amazons offentliga prislista till svenska handlare innehåller 34 olika marknadskategorier. Amazon förefaller tillämpa sju olika provisionsnivåer.¹⁸¹ Provisionsnivåerna mellan produktkategorier sträcker sig från 7 procent (till exempel datorer och hjul) till 45 procent (accessoarer till Amazonprodukter). Därutöver differentieras även provisionsnivåerna inom en viss marknadskategori. I regel tycks denna differentiering ske i form av en lägre provisions-sats ju högre värdet på varan är (till exempel 15 procent för värdet av klockor upp till 2 600 kronor, och 5 procent för det ytterligare värdet av klockan som överstiger 2 600 kronor).¹⁸²

Av Tabell 4 framgår också att graden av avgiftsdifferentiering varierar mellan de olika marknaderna och plattformarna. Förmedlare av digitala annonser och digitala beställningsplattformar för restaurangmat tillämpar olika pris- och ersättningsnivåer bland annat beroende på vilken typ av produkt som avses och order-volymer. Digitala marknadsplatser och butiker för mobilappar kännetecknas på motsatt sätt av att hålla en mer enhetlig prisnivå till samtliga företagsanvändare. Samtidigt visar utredningen på att plattformar i vissa fall är beredda att förhandla individuellt med stora företagsanvändare.

¹⁷⁷ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020) *Investigation of competition in digital markets*, s. 256.

Resonemangen ovan har inte tillämpats på abonnemangstjänster för digitala böcker eftersom deras affärsmodell skiljer sig från övriga studerade marknader. Det är abonnemangstjänsten som paketerar och prissätter tjänsten mot konsumenter och som sedan betalar ersättning till förlagen för rätten att få erbjuda ljud- och e-böcker till konsumenter. Det är alltså inte en modell där företagsanvändare betalar en avgift eller provision till en plattform för att den förmedlar transaktioner med konsumenter och där företagsanvändaren sätter konsumentpriset.

6.6.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Appägaren bestämmer vilket pris som ska gälla för konsumenter, men utifrån en förutbestämd trappa med olika prisintervall. Både Apples och Googles butiker tar i normalfallet ut en 30-procentig provisionsavgift från appägaren för köp av appar och köp i appar. Provisionen sänks dock till 15 procent från det andra året och framåt om det gäller en prenumeration. Apple meddelade den 18 november 2020 att apputvecklare med intäkter upp till en miljon dollar per år för alla sina appar kan ansöka om att delta i ett program där de från den 1 januari 2021 betalar 15 procents provision. Utöver provisionsavgifterna tar appbutikerna ut en avgift från appägarna för att dessa ska kunna skapa utvecklarkonton, vilket krävs för att lansera appar i appbutikerna. Apple tar en årlig avgift på 99 dollar per utvecklare och Google tar en engångsavgift på 25 dollar per utvecklare.



Digitala marknadsplatser: För samtliga marknadsplatser är det företagsanvändaren som sätter priset till kund. Vilka prismodeller som används av marknadsplatserna varierar. Vanligtvis tar plattformarna en fast avgift (i kronor) per produkt och en rörlig avgift (procent) på transaktionsvärdet när ett köp genomförs via plattformen. Den rörliga provisionsavgiften är konstant för de flesta marknadsplatser.

¹⁷⁸ Amazon, *Vad är Fulfilment by Amazon?*

<https://sell.amazon.se/tjanster/uppfyllt-av-amazon/funktioner-och-fordelar.html>

¹⁷⁹ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020) *Investigation of competition in digital markets*, s. 282.

¹⁸⁰ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020) *Investigation of competition in digital markets*, s. 282.

¹⁸¹ 5 procent, 7 procent, 8 procent, 12 procent, 15 procent, 20 procent respektive 45 procent.

¹⁸² Amazon, *Selling on Amazon Sweden site*,

https://m.media-amazon.com/images/G/46/landingpage/Sell_on_Amazon_Sweden.pdf?Id=SDSEGeneralDirect



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Till skillnad från övriga undersökta marknader är det företagen som säljer abonnemangstjänsten ("plattformen") som sätter priset mot slutkunden. Företagen erbjuder olika abonnemangsformer, där vissa har begränsningar avseende hur mycket konsumenten kan läsa/lyssna per månad eller hur många titlar som finns tillgängliga. Inget av abonnemangen har någon engångsavgift och alla företagen erbjuder konsumenter att prova tjänsten gratis. Förlagen ersätts sedan för den lyssning/läsning som sker. Ersättningen kan variera, till exempel beroende på böckernas aktualitet.

De flesta abonnemangstjänster ersätter förlagen med ett visst belopp per lyssnad tid eller bok. Det innebär att en enskild konsument som lyssnar väldigt mycket kan resultera i en hög ersättning till förlagen, kanske till och med högre än månadsavgiften konsumenten betalar. En konsument som å andra sidan lyssnar väldigt lite, kan vara desto mer lönsam för abonnemangstjänsten.

En av abonnemangstjänsterna tillämpar dock en annan ersättningsmodell som bygger på att förlagens ersättning är en viss andel av abonnemangstjänstens intäkter från konsumenterna. Ett förlags ersättning beräknas utifrån hur stor andel av den totala lyssningen och läsningen som förlagets böcker står för. Det innebär en lägre risk för abonnemangstjänsten på så sätt att även om konsumenterna ökar sin genomsnittliga konsumtion av böcker, kommer inte den *totala* ersättningen till förlagen att öka, utan förbli densamma. I stället minskar förlagens ersättning *per bok*. Marginalen mellan de fasta månadsavgifterna från konsumenter och ersättningen till förlag (som baseras på just dessa månadsavgifter) kan bibehållas. Behovet av att höja slutkundspriser eller begränsa hur mycket en konsument får lyssna per månad, om den genomsnittliga användningen per konsument skulle öka, finns därför inte på samma sätt som om förlagen ersätts med ett visst belopp per lyssnad eller läst bok.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Restaurangerna sätter priset mot slutkund. Samtliga plattformar tar betalt från restaurangerna i form av en ersättning som baseras på ordervärdet. Foodora och Wolt tar även ut en leveransavgift från konsumenterna som baseras på distansen mellan restaurangen och leveransadressen. Uber Eats låter restaurangen ta betalt av konsumenten för leveransen (49 kronor) och låter leverantören (utköraren) ta en avgift av restaurangen för leveransen. Uber Eats tar sedan en procentandel av den avgift som leverantörerna tar av restaurangen. Avgiften varierar vidare beroende på bland annat förväntade/faktiska ordervolymer, orderstorlekar och gemensamma marknadsföringsinvesteringar.



Förmedling av digitalt annonsutrymme: Priserna för annonser bestäms genom auktionsförfaranden som utförs per så kallat "annonsintryck"¹⁸³. Publicister har typiskt sett möjlighet att sätta ett reservationspris, medan slutpriset i auktionen bestäms av hur intensivt annonsörerna konkurrerar om annonsintrycket. I regel använder en förmedlingstjänst två olika avgiftsmodeller, beroende på om den är direkt involverad i en transaktion eller inte. Uppgifter från Google visar att deras förmedlingstjänster som är direkt involverade i själva transaktionen tillämpar en provisionsmodell som baseras på slutauktionspriset. I samtal med en publicist framfördes att provisionsmodeller är vanliga bland förmedlingstjänster som är direkt involverade i transaktionen. Annonsbörser, säljplattformar och annonsnätverk är exempel på förmedlingstjänster i denna beskrivning.

Förmedlingstjänster som *inte* är direkt involverade i själva transaktionen av annonshandeln tar betalt utifrån en procentuell andel av den totala volymen. Den totala volymen utgörs antingen av det belopp i kronor som köpet omfattar, (gäller annonsörer), eller av antal intryck som försäljningen avser (gäller publicister). Ett exempel på en förmedlingstjänst som inte är direkt involverad i själva transaktionen är den som annonsörer använder för köp av annonsutrymme. Förmedlingstjänsten som publicister använder sig av för att organisera, optimera och mäta utfall av sitt annonsutrymme tar i sin tur ett pris baserat på hur många visningar som publicistens annonsutrymme fått.

Publicister kan vid försäljning av sitt annonsutrymme välja mellan att tillämpa privata auktioner, där ett selektivt urval annonsörer bjuds in, öppna auktioner eller genom direkta affärsförbindelser mellan annonsör och publicist. Avgifterna har också beskrivits variera baserat på om intrycket exempelvis gäller annonsutrymme på en app, om annonsutrymmet erbjuds i videoformat, eller om det rör sig om utrymme för rubrikannonser. För säljplattformar som inte avser annonsbörser, där förmedlingstjänsten har hand om det mesta av förmedlingen, förekommer differentiering i förhållande till vilket annonsformat som avses.

¹⁸³ Intryck är en fackterm för när en besökare exponeras för en annons till följd av att besökaren besökt, till exempel, en webbplats.

6.6.3 Konkurrensverkets slutsatser

Provisionsmodeller, som typiskt sett kombineras med att företagsanvändaren sätter priset till kund, är vanligt förekommande bland de plattformar som ingått i undersökningen. Sådana avgiftsmodeller kan locka företagsanvändare att ansluta till nya plattformar och leda till effektivitetsvinster. Om plattformen inte har möjlighet att avgiftsdifferentiera utefter skillnader i företagsanvändares marginaler, kan det dock ge plattformen incitament att genom en dubbel roll marginalisera lönsamma företagsanvändare. Abonnemangstjänsterna för digitala böcker skiljer sig från övriga marknader på så sätt att abonnemangstjänsterna har intäkter från slutkund och betalar ersättning till förlag.

6.7 Synlighet på plattformen

På samma sätt som affärsbiträden i fysiska butiker hjälper kunder att hitta det de letar efter kan olika sökfunktioner, betyg, filter och listor hjälpa kunder att guida sig genom utbudet på digitala plattformar. Den tyska expertpanelens rapport beskriver hur vissa digitala plattformar kännetecknas av att vara "informationsintermediärer" som sammanställer, organiserar och rangordnar information och företags erbjudanden.¹⁸⁴ På en plattform som samlar tusentals produkter och tjänster kan träffsäkra rangordningsfunktioner vara ett sätt för plattformen att konkurrera genom att leverera bättre matchningar än sina konkurrenter. Exempelvis har videodelningsappen TikToks framgångar förklarats bland annat av att den genom avancerad maskinteknik bättre kan matcha användare med "rätt" videoklipp.¹⁸⁵ På motsatt sätt kan ineffektiva rangordningsfunktioner bli irrelevanta eller till och med göra att användare lämnar plattformen (exempelvis har väl de flesta läsare av denna rapport någon gång använt en generell sökmotor för att orientera sig på en webbplats, trots att webbplatsen har en egen sökfunktion). Digitala plattformar kan därför ha ett intresse i att bibehålla relevanta och träffsäkra funktioner för hur användare matchas med varandra.

Om synlighet i plattformens rekommendationer och träfflistor är viktiga för kundens val av produkt eller företag, kan det samtidigt ge plattformen möjlighet att dra nytta av det på sätt som inte nödvändigtvis gynnar båda av plattformens användargrupper. Under den inledande konsultationen gav intressenter uttryck för att deras företag nedprioriterades till fördel för plattformens integrerade verksamhet. En möjlig effekt är därmed att kunder får sämre anpassade produkter utifrån en vald filtrering av relevanta produkter och att företagsanvändares försök till förbättringar försvåras av otydliga marknadssignaler.

¹⁸⁴ Schweitzer m.fl. (2018), s. 4.

¹⁸⁵ Fast Company, *Is TikTok a time bomb?*, <https://www.fastcompany.com/90395898/is-tiktok-a-time-bomb>

6.7.1 Betydelsen av synlighet som konkurrensparameter för företagsanvändarna varierar

Undersökningen visar att betydelsen av synlighet som konkurrensparameter på en plattform varierar. Hur viktig synligheten är beror bland annat på den enskilda marknadens särdrag, hur pass aktiva kunderna är och hur stor yta som är synlig för kunderna där företagsanvändares konkurrerande erbjudanden visas.

Plattformar har goda tekniska möjligheter att påverka i vilken ordning och hur deras anslutna företagsanvändares produkter presenteras. Merparten av plattformarna använder automatiserade sökresultat, baserat på en rad parametrar och ofta individanpassade efter exempelvis var kunden befinner sig och vad den visat intresse för tidigare. Exempelvis baseras en del av rekommendationerna i abonnemangstjänster för digitala böcker på vad användaren har lyssnat på tidigare. Likaså bygger resultatet på de digitala beställningsplattformarna för restaurangmat på hur nära restaurangen kunden bor. Utöver direkta sökresultat uppmärksammar plattformarna också utvalda delar av sitt utbud i olika listor. Dessa kan också vara individanpassade (exempelvis "lunch nära dig") eller mer generella (exempelvis "sänkt pris"). De kan också vara baserade på betalningar från företagsanvändaren, exempelvis genom att företagsanvändaren köpt en tilläggstjänst som gör att den placeras högst upp på plattformens webbplats.

Konkurrensverket bedömer att de parametrar som rangordningar och listor baseras på i sig aktualiserar olika frågor om vad som kan anses utgöra en "rättvis" presentation av alternativ. När plattformars affärsidé till stor del går ut på att hjälpa konsumenter att sälla bland information och företag, kommer vissa alternativ av nödvändighet att nedprioriteras framför andra. När ett företag, liksom plattformar, balanserar olika sidors intressen, kan vissa snedvridningar i sökresultat vara samhällsekonomiskt mer effektivt än när alternativen till fullo baseras på konsumentens preferenser.¹⁸⁶ Till skillnad från fysiska butiker där hyllplaceringar är desamma för alla konsumenter och enkelt kan verifieras av en utomstående, är sådana "kontroller" avsevärt mer komplexa på digitala plattformar.

I vilken utsträckning kunder låter sig styras av sökresultat och listor är oklart. När hög placering i olika rangordningar och listor är viktigt för att kunna konkurrera så kan företagsanvändare vara villiga att betala för ökad synlighet. Bland marknadsplatser, appbutiker och digitala beställningsplattformar för restaurangmat förekommer det att plattformar erbjuder någon form av tilläggstjänst där företagsanvändare kan köpa sig till en framskjuten placering, antingen genom att placera sig högre i sökresultat eller genom att få plats i särskilda listor. Tilläggstjänster förekommer både bland integrerade och icke-integrerade plattformar. Vissa plattformar har påpekat att synlighet är viktigt för företagsanvändares konkurrensförmåga, medan andra menar att det är mindre viktigt. Det finns inget tydligt samband mellan dessa synpunkter och huruvida plattformen i fråga använder sig

¹⁸⁶ Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*, s. 18. ff.

av tilläggstjänster för att öka synligheten eller inte. Samtidigt förekommer det i vart fall bland appbutiker och abonnemangstjänster för digitala böcker att kundernas sökningar är navigerande snarare än utforskande, det vill säga att konsumenter letar efter en specifik app eller författare.

Konkurrensverket anser inte att betalningar i utbyte mot en framskjuten placering i sig behöver vara problematiska. Snarare kan det vara ett sätt för företaget att få en ersättning för att ha byggt upp en populär plattformstjänst. Det kan däremot vara ett problem när det inte är transparent för konsumenten att de erbjudanden eller "rekommendationer" den presenteras för baseras på betalningar. Det kan också vara ett problem när konsumenter endast bryr sig om det högst rankade alternativet eller är okänsliga för irrelevanta sökresultat. I sådant fall kan plattformen ha incitament att sälja en monopolposition till högstbjudande företagsanvändare, vilket kan leda till högre priser för konsumenter.¹⁸⁷ Även om Konkurrensverket har fått vissa indikationer på att plattformar inte alltid är tydliga med vad som är betald annonsering och att konsumenter kan vara mindre villiga att "scrolla ned" till lägre rankade sökresultat, så har undersökningen inte möjliggjort någon djupare analys av om dessa typer av problem är utbredda.

Konkurrensverket har också noterat att den "yta" som plattformens företagsanvändare konkurrerar på inte är så pass snäv att endast ett fåtal alternativ rymms. Exempelvis förekommer flera resultat i de sökresultat och listor som plattformarna använder. I takt med att användandet går från datorer till enheter med mindre skärmar kan dock risker som avser lägre synlighet för företagsanvändare öka. Under konsultationen framförde en branschorganisation att medieräckvidden sjunkit till följd av att mer innehåll konsumeras digitalt och med allt mindre skärmar. Enligt branschorganisationen ägnade en konsument tidigare cirka 20–25 minuter åt en papperstidning, på en dator är det cirka 17 minuter och kan gå ned till 7 minuters läsning när vi läser en tidning på en mobiltelefon. En annan branschorganisation såg en risk för att synlighet blev problematisk för dess medlemmar (företagsanvändare) när den yta som alternativen presenterades på var trång, som exempelvis på olika digitala hemassistenter som endast presenterar användaren med två–tre alternativ och där användaren inte heller är intresserad av fler.

¹⁸⁷ Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*, s 20.

Box 6 Amazons "Buy Box"

Amazon har cirka 2,3 miljoner anslutna handlare globalt till sin marknadsplats och samma produkt kan säljas av flera olika handlare.¹⁸⁸ När en konsument klickar sig vidare till en produkt efter en sökning så presenteras produktinformationen till vänster och konsumenten kan enkelt klicka på en ruta till höger för att köpa produkten. Rutan till höger kallas "Buy Box" och i en rapport uppskattas ungefär fyra femtedelar av all försäljning, 80 procent, gå genom denna ruta.¹⁸⁹ För mobila enheter uppskattas andelen vara ännu högre.¹⁹⁰ För att konsumenten ska exponeras för resterande säljare behöver konsumenten scrolla längre ned på webbplatsen, till produktsidan. Vilka säljare som presenteras i Amazons "Buy Box" bestäms av en algoritm som beaktar bland annat pris, leveranstid och säljarens historiska prestation på plattformen.¹⁹¹

När synlighet är viktigt skulle det också kunna användas som ett förhandlingsverktyg där plattformen hotar att nedprioritera företagsanvändare som inte går med på plattformens villkor.¹⁹² Exempelvis kritiserade företrädare för Bonnierförlagen i april 2019 Storytel för att ha undanhållit böcker från Bonnier i sina boktips och kategorilistor som ett led i förhandlingar om ersättningsnivåer.¹⁹³

Även om intressenter under den inledande konsultationen gav uttryck för att deras företag nedprioriterades till fördel för plattformens integrerade verksamhet, är detta i sig, som illustreras av diskussionen ovan, inte nödvändigtvis tillräckligt för att utgöra ett konkurrensproblem. För detta behövs i allmänhet, enligt Konkurrensverket, att plattformen har möjlighet och incitament att använda synlighet i syfte att utestänga fristående företagsanvändare, på ett sätt som leder till konsumentskada.¹⁹⁴ Om så är fallet beror i sin tur bland annat på vilken betydelse synlighet i till exempel sökresultat och rekommendationer har för kunders val av produkter.

¹⁸⁸ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020), *Investigation of competition in digital market*, s. 250.

¹⁸⁹ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020), *Investigation of competition in digital market*, s. 251.

¹⁹⁰ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020), *Investigation of competition in digital market*, s. 251.

¹⁹¹ Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020), *Investigation of competition in digital market*, s. 251.

¹⁹² Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*, s. 21.

¹⁹³ Svensk Bokhandel, *Debatt: "Konflikten handlar om bokens värde"*, <https://www.svb.se/debatt/debatt-konflikten-handlar-om-bokens-varde>

¹⁹⁴ En sådan skadeteori har bland annat förts fram av kommissionens beslut den 27 juni 2017 i AT.39740 *Google Search (Shopping)*.

6.7.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Butikerna hjälper genom olika informationsverktyg appägare att öka sin synlighet. Både Googles och Apples butiker använder också automatiserade och individanpassade listor och sökresultat, baserat på en rad olika faktorer. Det förekommer också kurerade listor i form av att redaktörsteam väljer ut appar utefter olika teman. Båda butikerna erbjuder appägare att via sökordsannonser öka sin synlighet i butikernas sökresultat.



Digitala marknadsplatser: Rangordning av produkter på marknadsplatser baseras på olika parametrar avseende bland annat produktens relativa försäljning, antal visningar, hur länge produkten funnits, hur ny produkten är på plattformen etc. Graden av individanpassning är låg och handlares placeringar i listor och presentationer är generellt densamma för alla kunder som besöker marknadsplatsen. Det har också framkommit exempel på att marknadsplatser köper färdiga rangordningssystem från företag som specialiserar sig på dessa typer av produkter. Det förekommer också att marknadsplatser använder sig av olika etiketter, banners och "prissplashar" för att framhäva vissa varor med rabatterade priser, men utredningen har inte gett stöd för att handlare kan påverka detta genom direkta betalningar till marknadsplatsen. Bland de fem plattformar som ingått i undersökningen erbjuder två av dessa olika tjänster där handlare kan betala för att öka sin synlighet.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Användare får tips i mobilappen om nyheter, populära böcker, böcker i specifika genrer och så vidare. Användare kan också själva söka och filtrera bland utbudet av böcker. Majoriteten av listorna är genererade automatiskt och därmed i vart fall delvis baserade på data om användningen av tjänsten, medan andra listor är manuellt sammansatta, ofta kring ett visst tema. Det finns både listor som är generella för alla användare och sådana som är anpassade beroende på vem användaren är och vad han eller hon har läst tidigare. Utredningen visar att listor och rekommendationer i abonnemangstjänsten har viss betydelse för vilka böcker som konsumeras, men att läsare också väljer böcker bland annat utifrån vad de läst eller hört om i media eller av vänner, sett i marknadsföring utanför apparna, eller baserat på att de känner till en författare sedan tidigare. Undersökningen har inte visat att bokförlag kan köpa sig en bättre placering i listor i apparna. Däremot beskriver några aktörer att det förekommer samarbete om marknadsföring och där förlag kan ge marknadsföringsbidrag för reklamkampanjer i till exempel tv eller sociala medier.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Rangordning styrs av en rad olika parametrar såsom öppettider, leveranstid, omdömen och prisnivå. Det förekommer också att synlighet baseras på orderhistorik och volym samt hur pass lönsamt restaurangens erbjudande är för den digitala beställningsplattformen för restaurangmat. Det förekommer även att digitala beställningsplattformar för restaurangmat som ingått i undersökningen erbjuder restauranger att genom olika tilläggstjänster få en ökad synlighet, antingen genom att placera sig högre upp i listor eller genom att restaurangen får en särskild märkning som till exempel "premium". Det förekommer också manuellt sammansatta listor kring olika teman, exempelvis "lunch nära dig" eller "fine dining".



Förmedlingstjänster för digitala annonser: Dessa tjänster särskiljer sig från tjänsterna som erbjuds på övriga marknader. Förmedlingstjänsterna anordnar å anslutna publicisters vägnar auktioner som annonsörer på andra sidan kan delta i. Vilken annonsör som förmedlingstjänsten utser till vinnare av ett givet annonsutrymme avgörs inte bara av annonsörens bud, utan även av andra parametrar såsom annonsens relevans, kvalitet (exempelvis kan en publicist vilja blockera vissa annonsörer eller typer av annonser) och hur sannolikt det är att den genererar klick. På samma sätt anger annonsörer ett antal preferenser avseende vilka typer av webbplatser de vill hamna på, annonsens syfte (exempelvis om det är att driva konverteringar eller sända ut meddelanden) och annonsbudget. Matchningarna av annonsörer och publicisters annonsutrymme sker genom snabba och frekventa automatiserade processer. Exempelvis kan två olika konsumenter som besöker en och samma webbplats vid ett och samma tillfälle presenteras för helt olika annonser.

Det finns auktioner som kännetecknas av att annonsörer uppger ett antal preferenser och önskad budget till förmedlingstjänsten (i detta fall så kallade "säljplattformar"), vilka i sin tur och utifrån en auktionsprocess avgör åt annonsören var ett enskilt så kallat "annonsintryck" ska visas, det vill säga på vilken publicists webbplats annonsen ska hamna. Denna handelsform medför att annonsören inte aktivt väljer vilket enskilt företag (publicist) som de vill genomföra en transaktion med. Samtidigt kan detta handelsformat antas ha fördelar för annonsörer just i det att handelsprocessen förenklas.

6.7.3 Konkurrensverkets slutsatser

Betydelsen av synlighet som konkurrensparameter varierar beroende på marknad. Hur viktigt det är med synlighet beror bland annat på den enskilda marknadens särdrag, hur pass aktiva konsumenterna är och hur stor synlig yta som företagsanvändare konkurrerar på. Synlighet kan bli allt viktigare i takt med att användandet går från datorer till enheter med mindre skärmar där färre alternativ presenteras. Synlighet aktualiserar frågor om vad som är en "rättvis" presentation av alternativ. Att företagsanvändare betalar för en framskjuten placering är inte nödvändigtvis ett problem, förutsatt att det sker på ett transparent sätt och att konsumenterna är aktiva i sina val.

Att företagsanvändare inte får en lika framskjuten placering som plattformens integrerade verksamhet kan utgöra ett konkurrensproblem om plattformen har möjlighet och incitament att använda synlighet i syfte att utestänga fristående företagsanvändare, på ett sätt som leder till konsumentskada. Relevant för bedömningen är bland annat vilken betydelse som synlighet i till exempel sökresultat och rekommendationer har för kundernas val av produkter.

6.8 Slutsatser om plattformars dubbla roller

Konkurrensverket har i detta kapitel undersökt en rad olika faktorer relaterade till plattformars dubbla roller. För att bedöma hur dubbla roller påverkar konkurrensbeteendet är det viktigt att förstå vilka olika möjligheter en plattform har att kapitalisera på sin tjänst. Kapitlet har därför också berört plattformarnas olika villkor och regler på ett mer generellt plan, oaktat om plattformen i fråga har en dubbel roll eller inte.

Undersökningen har framförallt fokuserat på situationer där plattformen gynnar sin egen integrerade verksamhet och utestänger konkurrerande företagsanvändare. När plattformen har en egen verksamhet kan det verka naturligt att plattformen försöker utnyttja det genom att ge sig själv fördelar där det är möjligt. Samtidigt riskerar det att begränsa företagsanvändarnas intresse av att använda plattformen och försvaga de företagsanvändare som fortsatt använder plattformen, vilket på sikt kan erodera plattformens värde och leder till att även konsumenterna lämnar plattformen. Flera plattformar har i undersökningen betonat vikten av konkurrenskraftiga företagsanvändare för att locka kunder. Riskerna för att plattformen gynnar sig själv på ett sätt som inte ökar värdet av tjänsten kan därför antas vara större när plattformen har en stark grad av förmedlingsmakt gentemot sina företagsanvändare.

Men även om plattformen har stark förmedlingsmakt uppstår frågan varför den har intresse av att konkurrera med sina företagsanvändare om vinsterna, snarare än att bara höja företagsanvändarnas avgifter och extrahera vinsterna därigenom. Exempelvis framgår det av undersökningen att synlighet är viktigt för många företagsanvändares konkurrensförmåga. I dessa fall är det tänkbart att plattformen använder det för att ge sig själv en framskjuten placering, eller tar mycket betalt för att ge enskilda företagsanvändare samma placering. Utifrån undersökningen är det svårt att identifiera när enskilda plattformar väljer det ena eller det andra, eller båda.

Samtliga plattformar i undersökningen kännetecknas av att de samlar in stora mängder data om marknadsförhållanden vilket, i vart fall rent tekniskt, skulle kunna hjälpa plattformen att identifiera skillnader i företagsanvändares marginaler eller olika marknadssegments lönsamhet. Genom att den kontrollerar företagsanvändarnas synlighet har plattformen också möjlighet att påverka konkurrensnivån på plattformen. Vidare framgår att plattformar ofta prisdifferentierar, om än i olika grad, exempelvis genom att tillämpa olika nivåer på transaktionsavgifterna eller använda olika tilläggstjänster. Sammantaget kan plattformar därför ofta antas ha goda möjligheter att identifiera och extrahera vinster direkt från företagsanvändarna, snarare än att konkurrera med dem om dessa.

Nedan presenteras ett antal faktorer som troligtvis inte enskilt, men i olika kombinationer och beroende på situation, skulle kunna motivera en plattform att använda en dubbel roll för att gynna sig själv snarare än att bara höja företagsanvändarnas avgifter och extrahera vinsterna därigenom.

En första faktor är att plattformarna ofta samlar ett stort antal företagsanvändare från en rad olika marknadssegment (exempelvis sport och spel på appbutiker eller herrkläder och damkläder på digitala marknadsplatser). I dessa situationer skulle det kunna vara svårare för plattformen att anpassa sin prissättning på ett sätt som reflekterar skillnader i lönsamhet mellan olika företagsanvändare och marknadssegment. Det kan i sin tur motivera plattformen att i stället gå in med ett eget alternativ, utestänga konkurrerande företagsanvändare och behålla hela vinsten för sig själv.¹⁹⁵ Av undersökningen framgår att sådana situationer skulle kunna aktualiseras när plattformen ser ett signalvärde i att hålla en enhetlig prisnivå till sina företagsanvändare, exempelvis på grund av att det då uppfattas som neutralt. En svårighet med detta argument är att det samtidigt förutsätter att företagsanvändare inte uppfattar utestängande beteende från plattformen som icke-neutralt. Undersökningen visar dock att företagsanvändare inte nödvändigtvis kan observera om plattformen gynnar sig själv. Medan företagsanvändarna generellt sett är medvetna om vilka avgifter de betalar till plattformen så kan det vara svårare att observera om plattformens egen verksamhet får en bättre placering i listor och rangordningar, som ofta är individanpassade.

¹⁹⁵ Europeiska kommissionen (2020a) Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy.

En andra faktor är huruvida plattformen redan från början innehar en dubbel roll. Nästan samtliga plattformar i undersökningen som har en dubbel roll, har antagit denna genom att öppna upp en dedikerad distributionskanal till konkurrerande företagsanvändare. I dessa fall kan tröskeln för när plattformen väljer att utestänga vara lägre än för en icke-integrerad plattform som först måste investera i att öppna upp en egen verksamhet. Men det behöver inte alltid vara fallet, exempelvis om plattformens egen verksamhet inte är anpassad för just det marknadssegment eller de företagsanvändare som plattformen avser att utestänga. Ofta är dessutom plattformens tjänst bara en av flera insatsvaror som företagsanvändarna behöver för att leverera (restauranger behöver kök, handlare behöver leverantörer, appar såsom Facebook, Bank-id och Svenska Dagbladet behöver en rad olika funktioner, personal osv.), vilket kan försvåra för plattformen att ställa om sin egen verksamhet.

En tredje faktor är att plattformar i vissa fall riskerar att förlora konsumenter till sina företagsanvändare. Undersökningen visar att sådana situationer är mer sannolika att uppstå när marknaden kännetecknas av starka företagsanvändare med digital närvaro och en tradition av att ha hand om kundrelationen. Det kan ge plattformen incitament att använda sin dubbla roll för att utestänga konkurrerande företagsanvändare, för att på så sätt skydda sin ställning som förmedlare.¹⁹⁶ Samtidigt riskerar ett sådant beteende att öka incitamenten för företagsanvändare, och i förlängningen konsumenter, att välja bort plattformen. Undersökningens resultat tyder på att denna begränsning är viktig, då de exempel som framkommit där plattformar försöker skydda sin ställning inte är hänförliga till direkt utestängning. Exempelen rör snarare att plattformar på olika sätt försöker begränsa kontaktytorna mellan företagsanvändarna och konsumenterna, att plattformen inte tillåter alternativa betalningsmetoder, eller att plattformen använder prisparitetsklausuler. Även om undersökningen inte gett konkreta exempel på det kan det dock inte uteslutas att plattformar använder sin dubbla roll för att utestänga företagsanvändare, särskilt i situationer där företagsanvändaren försöker öppna upp sin distributionskanal även för andra företagsanvändare och därmed träder in som en direkt konkurrent till plattformen.

Sammantaget visar undersökningen därför att en bedömning av huruvida plattformars dubbla roller leder till ett gynnande av den egna verksamheten som orsakar konsumenterskada är komplex och situationsberoende. Riskerna kan dock generellt antas öka när plattformen har stark förmedlingsmakt. Vidare kan riskerna antas öka när plattformen inte kan prisdifferentiera tillräckligt väl, företagsanvändare har svårt att observera om plattformen gynnar sig själv, om plattformen redan innehar en dubbel roll och den egna verksamheten enkelt kan "replikera" enskilda företagsanvändares erbjudanden och plattformen riskerar förlora konsumenter till sina företagsanvändare.

¹⁹⁶ Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*, s. 23–24; Fumagalli och Motta (2018) samt Amelio m.fl. (2018).

I de fall plattformen använder sin dubbla roll till att utestänga företagsanvändare kan den ofta ha incitament att göra det genom att försämra företagsanvändarnas villkor (exempelvis genom högre avgifter eller försämrade synlighet), snarare än att helt stänga av företagsanvändarna från plattformen. På det sättet får plattformen bättre kontroll över konkurrensvillkoren och kan fortsatt dra nytta av de nätverks-effekter som företagsanvändarna bidrar med.

Därtill har undersökningen uppmärksammat en oro hos framförallt företagsanvändare att plattformen inte tillgängliggör den integrerade verksamhetens utbud på andra plattformar än den egna. Undersökningen visar att när den integrerade verksamheten är tillräckligt viktig för kunderna så skulle en exklusiv tillgång genom den egna plattformen kunna stärka plattformens förmedlingsmakt. Även om det är tänkbart att plattformen samtidigt försvagar konkurrerande plattformar så har det inte framkommit något i undersökningen som tyder på att så är fallet.

KONKURRENSVERKET 2021

Företagsanvändares tillgång till kunddata

7

7 Företagsanvändares tillgång till kunddata

7.1 Problembeskrivning

Tilltron till verksamhetsutveckling med hjälp av automatisering och artificiell intelligens är i dag hög.¹⁹⁷ Data är en viktig insatsvara i denna utveckling. Inom EU pågår arbete för att öka tillgången till data för företag så att EU ska kunna ”dra nytta av fördelarna med bättre dataanvändning, vilket kan vara ökad produktivitet och konkurrenskraftiga marknader, men även förbättringar inom hälsa och välbefinnande, miljö, transparent styrning och bekväma offentliga tjänster”.¹⁹⁸

I undersökningens inledande konsultation beskrev företagsanvändare hur plattformar genererar en rad olika datapunkter om de kunder som handlar där, exempelvis vilka alternativ de väljer mellan, vilka webbplatser de besökt tidigare och kundernas kontaktuppgifter. Enligt företagsanvändarna – som distribuerar produkter eller tjänster via plattformarna – är sådan kunddata viktig. Företagen upplever dock att kunddata tenderar att stanna hos plattformarna utan att delas vidare med företagsanvändaren. Att plattformarna inte delar med sig av kunddata skulle kunna påverka företagsanvändarna negativt då det begränsar deras möjligheter till utveckling av sina produkter och sin verksamhet, merförsäljning och marknadsföring. Vissa aktörer pekade också på att det resulterade i att kundförhållandet sköttes av plattformen snarare än av företagsanvändaren.

Både plattformar med och utan dubbla roller var föremål för denna problembeskrivning. Det verkar alltså som att det kan finnas andra skäl till att företagsanvändare inte får del av kunddata, än att en vertikalt integrerad plattform vill gynna den del av sin verksamhet som konkurrerar med företagsanvändarna.

Även om information om kunder sedan länge varit en viktig del i många företags verksamhet, så har digitaliseringen möjliggjort en mer storskalig insamling av användardata. Tekniska framsteg som exempelvis artificiell intelligens och molntjänster har bidragit med nya verktyg för att kunna analysera stora mängder data och för många digitala plattformar har insamling och bearbetning av data kommit att bli en central del av deras affärsmodeller. Framväxten av de digitala plattformarna har lett till att insamlingen av kunddata, som förut skedde i företagets egna försäljningskanaler, allt oftare sker direkt på plattformarna eftersom det i allt större utsträckning är dit kunderna vänder sig med sina köpbehov. Detta innebär att mycket av den data som företagsanvändare kan tänkas vilja använda i sin analys för produktutveckling eller marknadsföring främst hamnar hos plattformarna.

¹⁹⁷ Se till exempel regeringens skrivelse 2017/18:47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*.

¹⁹⁸ Europeiska kommissionen (2020) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *EU-strategi för data*, COM(2020) 66 final, s. 1.

Konkurrensverket går i det här kapitlet igenom resultaten från undersökningen avseende *företagsanvändarnas* tillgång till och användning av den kunddata som plattformen genererar. För betydelsen av data för *plattformen*, se avsnitt 4.3.

Den kunddata som är viktig för företagsanvändare inom annonsförmedlingsmarknaden genereras inte i plattformsledet utan i publicistledet. I plattformsledet genereras data som bland annat hjälper annonsörer att följa upp och utvärdera köpen av annonsutrymme och publicister att följa upp och utvärdera försäljningen av annonsutrymme. Därför exkluderas digital annonsförmedling i detta kapitel.

7.2 Delning av kunddata som en åtgärd mot konkurrensproblem

Både kommissionens expertpanel, den brittiska expertpanelen och Stiglerkommittén uppmärksammar frågan om tillgång till data i sina respektive rapporter.

I det fall bristande tillgång till data orsakar konkurrensproblem kan det bli nödvändigt att överväga åtgärder för att undanröja dessa problem. Av relevans för sådana bedömningar är att data är en icke-rival resurs,¹⁹⁹ det vill säga att användandet av data i en aktivitet inte tränger undan möjligheterna att samtidigt använda den i en annan. En dataägare kan alltså samtidigt både behålla sin data och dela den med sina konkurrenter. Av denna anledning har datadelning ofta kommit att övervägas som en lämplig åtgärd för att få bukt med konkurrensproblem.²⁰⁰

Kommissionens expertpanel påpekar att krav om datadelning måste balansera marknadsens incitament till innovation mot konkurrensintresset.²⁰¹ Exempelvis kan en plattforms dataövertag vara ett resultat av betydande investeringar i teknik som möjliggör nya sätt att samla in eller analysera användardata. I det fall datadelning omfattar personuppgifter skulle också dataskyddsförordningen kunna begränsa formerna för en sådan delning.

Dadelning skulle också kunna få följd effekter på konkurrensuppträdandet hos de aktörer som bereds tillgång. Något som särskilt har diskuterats är att data som ger information om konkurrenter kan underlätta tyst samordning och därigenom mjuka upp konkurrensen.²⁰² Ur det perspektivet är det viktigt att sätta upp tydliga ramar för datadelning som klargör huruvida företagsanvändare endast ska ges tillgång till kunddata som rör företagets egna verksamhet eller kunddata som rör samtliga företags verksamhet på plattformarna.

¹⁹⁹ Se exempelvis Morton m.fl. (2019), s. 29.

²⁰⁰ Morton m.fl. (2019), s. 96.

²⁰¹ Crémer m.fl. (2019), s. 105.

²⁰² Europeiska kommissionen (2020d) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy*.

Tillgång till data är inte i sig självt nog för att en verksamhet också ska ha nytta av den. Företaget behöver även ha rätt verktyg och kunskap för att kunna analysera och använda datan i verksamheten. För företag som inte har möjlighet att analysera den data som delas med dem är det inte säkert att utökad tillgång till data gör någon skillnad.

7.3 Kunddata som samlas in och genereras av plattformarna

För att bedöma ett givet datasets betydelse för konkurrensen är det viktigt att fastställa vilken *typ av data* som det rör sig om. Vilken data som samlas in och genereras av plattformar beror på vilket behov som plattformen fyller för de olika användarsidorna och hur många datapunkter som genereras till följd av användningen av plattformen. Olika plattformar genererar således olika många datapunkter. Vissa av dessa datapunkter kan vara vanligare än andra.

Användardata kan kategoriseras utefter *hur den har genererats* och kan delas upp i tre kategorier.²⁰³ Box 7 beskriver dessa mer i detalj. Angiven data, observerad data och härledd data genereras på individnivå på plattformar och kan användas på en individbaserad nivå, men även på en aggregerad nivå. I regel är angiven data och observerad data de mest tillförlitliga uppgifterna för en plattform. Härledd data kan anses vara mindre exakt än data i de två tidigare kategorierna.

Betydelsen av data kan även vara knuten till en tidsdimension. På vissa marknader är den data som anses vara viktig helt oberoende av tid. Demografisk information såsom personens födelseår, kön, e-postadress och namn är exempel på sådan tidsberoende information. Ålder är även en variabel som är förutsägbar i dess utveckling, vilket gör att det räcker att observera ålder en gång för att också kunna ta reda på framtida värden. På andra marknader är tidsberoende data, som enbart är relevant under en kort tid, mer viktig. Information om en persons sökhistorik kan exempelvis sluta vara relevant efter en tid, eftersom tidigare sökningar förlorar sitt värde i och med att personens preferenser och intressen förändras över tid.²⁰⁴ Detta gäller bland annat om sökhistorik används som en insatsvara i försäljning av personanpassade annonser.

²⁰³ Se exempelvis Crémer m.fl. (2019), s. 24 ff.

²⁰⁴ Bujlow, m.fl. (2017) *A Survey on Web Tracking: Mechanisms, Implications, and Defenses*, Proceedings of the IEEE, 105:8, s. 1476–1510; Englehardt, Steven och Narayanan, Arvind (2016) *Online tracking: A 1-million-site measurement and analysis*, Proceedings of the 2016 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security, s. 1388–1401.

I regel är tidsberoende datapunkter mer lättillgängliga eftersom personer ofta får uppge dessa uppgifter vid användning av olika produkter och tjänster. Ju mer tidsberoende uppgifterna är, desto mer betydelsefull kan datan anses vara och desto svårare blir den att replikera. Realtidstjänster förlitar sig exempelvis på väldigt färsk information. Ett exempel är tjänsten Waze som tillhandahåller navigering och restid för bilar och som förlitar sig på användargenererad data om trafikläget som uppdateras i realtid. För detta krävs en hög densitet av användare (bilförare) som konstant är ute på vägen för att det ska gå att dra nytta av tjänsten.

Box 7 Tre kategorier av data

Angiven data: Detta är sådan information som användaren själv förser plattformen med, exempelvis leveransadress för en beställning. Angiven data kan vara personlig data, såsom ålder och kön, eller kontaktuppgifter, såsom e-postadress och telefonnummer. Angiven data kräver att en registrering eller transaktion skett vid något tillfälle för att datan ska genereras.

Observerad data: Detta är information om användaren som direkt kan observeras av plattformen, utan att användaren nödvändigtvis är medveten om det. Observerad data kan också gälla individers beteende. Exempel på observerad beteendedata är vilken typ av enhet användaren surfar på och användarens "klick-historik". Observerad data kan även vara teknisk och gälla individers IP-adresser eller information lagrad i kakor. Observerad data kan knytas till produkter (exempelvis kan datainnehavaren på så sätt ta reda på vilka användare som har tittat på en viss produkt) eller en viss företagsanvändare (exempelvis kan en datainnehavare ta reda på hur en handlare på en marknadsplats har presterat i förhållande till andra handlare). Observerad data kräver inte nödvändigtvis att en transaktion har skett för att kunna genereras.

Härledd data: Detta avser slutsatser om användaren som plattformen kan dra genom att analysera redan befintlig information. Exempelvis kan personuppgifter och information om köpbeteende användas för att dra slutsatser om användarens intressen eller socioekonomiska status, om än med viss felmarginal.

7.3.1 Plattformer samlar in betydande mängder kunddata

Det är förhållandevis snarlika kunduppgifter som genereras på de plattformar som Konkurrensverket undersökt. Detta gäller både för plattformar verksamma på samma marknad och plattformar verksamma på olika marknader. En stor del av de uppgifter som samlas in är sådana som är nödvändiga för att kunna genomföra transaktioner (namn, adress, betalkortinformation etc.), vilket förklarar varför uppgifterna som plattformarna samlar in är likartade.

Samtliga plattformar genererar individuell data om användarnas beteende på plattformen, till exempel sökningar, jämförelser och hur länge användaren befinner sig på webbplatsen. Denna data kan sedan aggregeras och sammanställas i olika listor, användas för algoritmer, rangordningar, och användarnas navigering på plattformen. Skillnader mellan marknaderna innebär dock att typen och mängden av information som samlas in också delvis skiljer sig åt.

Avseende teknisk data förefaller samtliga aktörer samla in data som rör bland annat vilken enhet användaren använder, IP-adress och kakor.

Bland abonnemangstjänster för digitala böcker har den tekniska utvecklingen inneburit att det numera är möjligt att samla in och analysera en ny typ av data som marknaden inte kunnat analysera tidigare, nämligen den faktiska läsningen och lyssningen av böcker. Konsumtionen av en produkt eller tjänst är inte nödvändigtvis binär. Att en konsument börjar lyssna på en bok behöver inte innebära att den lyssnar på hela boken. Före digitaliseringen var det inte möjligt att få information om i vilken utsträckning konsumenterna faktiskt läste de böcker som de köpte. I och med digitaliseringen går det att veta hur stor del av boken som en användare lyssnat på och även när på dygnet och under hur lång tid. Detta har möjliggjort en mycket mer detaljerad analys av förlagens produkter eller tjänster. Det har även möjliggjort en ny prismodell som innebär att ersättningen från abonnemangstjänsterna till förlagen är betingad på mängden som läses. För mer information om hur abonnemangstjänsterna för digitala böcker ersätter sina företagsanvändare, se kapitel 6.6.

7.3.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: En sammanställning av informationen i Apples och Googles integritetspolicyer visar att både App Store och Google Play har tillgång till och samlar in samma typer av uppgifter. Dessa datapunkter inkluderar personlig information (bland annat e-postadress, hemvist och uppgifter om betalning som exempelvis kreditkortsinformation) och beteendedata (hur användaren interagerar med appbutiken).

Google kan också hämta och använda data inifrån fristående appägares appar, om dessa använder sig av tjänster från Google. Om en app exempelvis använder sig av AdMob för att sälja annonsutrymme eller använder sig av Googles karttjänster (Google Maps) kan data komma att delas med Google.

Slutligen har Google även möjlighet att samla in diagnostik och data som rör användarnas operativsystem. Även Apple kan samla in data som kan användas för att anpassa användares operativsystem.

Både Apple och Google uppger att de använder kunddata för att förbättra användarupplevelsen i appbutikerna samt för att se till att apparna fungerar och levereras till kunden på ett korrekt sätt. Därutöver används data för att personanpassa innehåll och annonser i appbutikerna.



Digitala marknadsplatser: En sammanställning av informationen i Cdon:s, Traderas, Fyndiqs och Afounds integritetspolicyer visar att digitala marknadsplatser har tillgång till och generellt samlar in samma typer av uppgifter.

Vid registrering på de digitala marknadsplatserna samlar dessa bland annat in namn, kontaktuppgifter, personnummer och betalningsinformation. Vid användning av tjänsterna samlas ytterligare beteendedata in i form av transaktionshistorik, sökningar, betygssättning etc. Vidare samlas teknisk data in i form av typ av enhet, IP-adress, kakor m.m.

Marknadsplatserna uppger att de samlar in data för att kontinuerligt förbättra den egna plattformen och skapa mervärde åt aktörer som verkar på marknadsplatsen. Mer specifikt använder plattformarna data för att bland annat förbättra kundupplevelsen, optimera marknadsföringsinsatser och förbättra produktutbudet.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: En sammanställning av informationen i Bookbeats, Nextorys, Bokus Plays och Storytels integritetspolicyer visar att abonnemangstjänsterna har tillgång till och samlar in samma typer av kunddata.

När användare registrerar sig för tjänsterna samlar dessa bland annat in namn, kontaktuppgifter, personnummer och betalningsinformation. Vid användning av tjänsterna samlas ytterligare data om användningen in i form av läs- och lyssningshistorik, sökningar, betygssättning etc. Vidare samlas teknisk data in i form av typ av enhet, IP-adress, kakor m.m. Utöver insamlingen av personuppgifter analyserar flera av plattformarna data om konsumtionsmönster och användning av abonnemangstjänsten, med hjälp av både interna och externa analysverktyg. Plattformarna uppger att data som samlas in används till att utveckla och förbättra den egna tjänsten.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Samtliga plattformar samlar in kunddata. Foodoras, Uber Eats och Wolts integritetspolicyer visar att beställningsplattformarna har tillgång till och samlar in samma typer av uppgifter. Beställningsplattformarna uppger att de använder data för att ta fram nya tjänster, förbättra befintliga tjänster och till marknadsföring.

7.3.3 Konkurrensverkets slutsatser

Digitala plattformar på samtliga marknader som Konkurrensverket undersökt samlar in data om användarna och deras beteende. Såväl angiven, observerad som härledd data genereras och informationen förefaller vara både omfattande och detaljerad. Antalet datapunkter som plattformarna samlar in skiljer sig mellan marknaderna.

Det är till stora delar digitaliseringen som har möjliggjort denna insamling av data, som på flera sätt är unik för digitala tjänster och inte hade varit praktiskt möjlig i den analoga världen. Till exempel kan data om en läsares "läsning" (lyssning) vara sådan information som tidigare inte var möjlig att samla in för tryckta böcker. Inte heller har det tidigare varit möjligt att på samma sätt spåra vilka överväganden av olika alternativ som konsumenten gjort innan den köpt en produkt.

7.4 Betydelsen av tillgång till kunddata för företagsanvändare

Under den inledande konsultationen framkom synpunkter på att företag inte alltid får tillgång till all data som de önskar från plattformar. För att bedöma effekterna av att företagsanvändare får, eller inte får, tillgång till data som samlas in och genereras av digitala plattformar, är det viktigt att förstå vilken data företagsanvändarna efterfrågar och hur de använder data i sin verksamhet. En förutsättning för att tillgång till data ska vara ett problem är att företagsanvändare använder – eller skulle vilja använda sig av – kunddata i sin verksamhet. Företagsanvändare behöver ofta tillgång till kunddata för att kunna fullfölja en transaktion med en kund som köper en produkt från företaget via plattformen. Företagsanvändare kan därtill ha användning av ytterligare data från plattformen, till exempel för att göra analyser av efterfrågan.

Det är också viktigt att fastställa hur viktigt och unikt ett dataset är för att bedöma dess betydelse för konkurrensen. Detta märks inte minst i de skadeteorier kring datatillgång som kommissionen utrett när den prövat koncentrationer mellan digitala plattformar.²⁰⁵ Ju viktigare och mer unikt ett dataset är, desto större är sannolikheten att tillgången till data som samlas in och genereras av plattformen har betydelse för konkurrensen. Om företagsanvändare har tillgång till data från andra källor med vilken de kan uppnå samma syften, minskar dock betydelsen av om företagsanvändare får eller inte får tillgång till data från plattformen.

7.4.1 Företagsanvändares användning av kunddata varierar

Resultaten av informationsinsamlingen visar att företagsanvändarnas användning av kunddata varierar. Detta är även sant för företagsanvändare som är verksamma inom en och samma marknad.²⁰⁶

De företagsanvändare som använder kunddata i sin verksamhet gör det bland annat för att förstå kundgrupper, personanpassa tjänster, utveckla produkter och tillhandahålla erbjudanden. Detta förefaller kunna vara till nytta inte bara för företagsanvändarna själva utan även för kunderna och skulle kunna leda till en högre försäljning på plattformen. Eftersom det gynnar plattformens verksamhet att företagsanvändarna presterar bättre borde även plattformar ha ett intresse av att dela med sig av kunddata.

När plattformar inte delar med sig av data hänvisar de till framför allt två anledningar: dataskyddsförordningen och tekniska begränsningar. Båda dessa skäl kan vara legitima anledningar att inte dela med sig av data till företagsanvändare. Om det ligger i plattformarnas intresse att bidra till att företagsanvändarna kan förbättra sina erbjudanden, borde de dock ha incitament att på sikt övervinna i vart fall de tekniska begränsningarna. Vad gäller dataskydd finns flera hänsyn att balansera. Till exempel kan det göra plattformen mindre attraktiv för kunder om dessa blir medvetna om att personuppgifter delas med tredje part.²⁰⁷ Se även avsnitt 7.5 om fördelar och nackdelar med att dela data till företagsanvändare.

²⁰⁵ Europeiska kommissionens beslut i ärendena M.8788 *Apple/Shazam*, s. 316–317, COMP/M.7217 *Facebook/Whatsapp*, s. 189, M.88124 *Microsoft/LinkedIn*, s. 180.

²⁰⁶ På grund av låg svarsfrekvens i vissa delar av undersökningen finns det dock en osäkerhet i hur stor den faktiska användningen av kunddata är. De presenterade resultaten från enkätsvaren bör även tolkas försiktigt eftersom frågan enbart avser data som företagsanvändare upplever de inte får tillräckligt mycket av, inte om det faktiskt efterfrågas.

²⁰⁷ Europeiska kommissionen (2020b) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Platform data access and secondary data sources*.

Det är få plattformar som angett vilka förfrågningar om kunddata som inkommit från företagsanvändarna. Vad gäller abonnemangstjänster för digitala böcker har förfrågningarna avsett beteendedata på plattformen samt mer utförlig information om företagsanvändarens prestation på plattformen. Inom appbutiker är det data som rör utvecklingen och förbättringen av appen och individdata som efterfrågas. Plattformarna på marknaderna för digitala marknadsplatser och digitala beställningsplattformar för restaurangmat har inte angett vilken kunddata de fått förfrågningar om. En förklaring kan vara att de inte har fått några förfrågningar.

7.4.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Konkurrensverkets enkät riktad till app-ägare visar att 6 av 10 deltagande respondenter använder data i sin verksamhet. Det finns flera användningsområden, såsom att personanpassa produkter och erbjudanden, förbättra kundrelationer, förstå appens målgrupper, genomföra marknadsföringsinsatser samt utveckla appägarnas produkter.

Appägarna som svarade på enkäten är i allmänhet nöjda med den kunddata som de får tillgång till. Ett företag som tillhandahåller nyhetsappar upplever dock att den data som företaget får från App Store när en användare väljer att bli prenumerant via appbutiken är mycket begränsad. Apple och Google har inte angett att de fått förfrågningar från appägare om mer data än vad som i dag erbjuds.

Apple och Google delar med sig av data om transaktioner till fristående appägare genom sina respektive tjänster App Store Connect och Play Console. Plattformarna erbjuder både ett gratis alternativ som ger appägarna generell information och ett alternativ som kostar pengar som ger dem mer detaljerad information. Apple hänvisar till sina grundprinciper, att användarnas säkerhet och personliga integritet sätts främst, som förklaring till varför de inte skulle bifalla appägares förfrågningar om mer kunddata än vad som delas i nuläget.

Appbutikerna delar med sig av individdata i en mycket begränsad omfattning och förklarar detta med hänvisning till dataskyddsförordningen och företagets grundläggande principer om säkerhet och integritet. Appägare inom både Googles och Apples ekosystem har dock möjlighet att använda analystjänster från fristående leverantörer för att övervaka och analysera hur apparna presterar och för att samla in ytterligare data inifrån de egna apparna, förutsatt att användarna har gett sitt samtycke till detta. Detta är möjligt förutsatt att det inte sker i strid mot Apple respektive Googles riktlinjer (Apples App Store Review Guidelines och Google Plays Developer Distribution Agreement).

Även om appägarna har möjlighet att själva samla in data tyder Konkurrensverkets undersökning på att det inom Apples ekosystem förekommer begränsningar av appägarnas datainsamling. I januari 2020 inkom Kaspersky Lab med uppgifter till Konkurrensverket om att företaget inte längre kunde samla in användardata från Apple sedan Apple förbjudit användning av Kaspersky Labs analysverktyg. Vilka konsekvenser motsvarande begränsningar har för appägare generellt beror på vilken typ av data som är nödvändig för verksamheten.



Digitala marknadsplatser: Konkurrensverkets enkät riktad till handlare visar att cirka två tredjedelar av handlarna inte använder data i sin verksamhet och att en tredjedel gör det. Generellt upplever handlare att de får tillräckligt med data om kontaktuppgifter till kunder och kunders transaktioner. Enkäten visade inte några betydelsefulla skillnader mellan marknadsplatserna avseende hur nöjda handlarna är med tillgången till data.

Enkätsvaren visar att handlarna som använder kunddata i sin verksamhet gör det för att utveckla sin affärsstrategi, förstå sin målgrupp och vart de ska rikta sin marknadsföring, för att förstärka kundrelationer, rekommendera produkter till befintliga kunder samt individanpassa verksamhetens erbjudanden och produkter.

En handlare har i fritextsvaren bland annat framfört att en större kännedom om kunder ger bättre möjligheter att personanpassa erbjudanden och produkter. En annan handlare nämner att bättre kundkännedom leder till ett mer målgruppsanpassat produktutbud och bättre kunskap om vart handlaren kan rikta sin marknadsföring.

Uppgifter från marknadsplatserna visar att handlare inte får tillgång till mer kundinformation på individnivå än vad som är tillräckligt för att beställningen ska kunna genomföras, det vill säga för att handlarna ska kunna fullfölja sina åtaganden. Vissa marknadsplatser erbjuder även data om handlarens försäljning på aggregerad nivå och ett par marknadsplatser ser över möjligheter att tillhandahålla handlare mer data genom analysverktyg.

Undersökningen visar även att marknadsplatser har flera riktlinjer och tips som på olika sätt kan hjälpa handlare att förbättra sitt erbjudande eller öka sin försäljning. Om tipsen och riktlinjerna som förmedlas är baserade på insikter från plattformarnas data kan detta även vara ett indirekt sätt att förmedla kunddata till företagsanvändare.

Marknadsplatserna nämner olika anledningar till att företagsanvändares önskemål om mer kunddata eventuellt inte skulle bifallas. En marknadsplats uppfattar till exempel att de äger kundrelationen för transaktionerna som sker via marknadsplatsen. Två aktörer ser över möjligheterna att dela mer information. En tredje uppger att datadelning ger insyn i både marknadsplatsens egen försäljningsverksamhet och fristående handlares försäljning och att möjligheterna till sådan

datadelning begränsas i marknadsplatsens avtal med sina fristående handlare. En fjärde anledning är tekniska begränsningar, och att marknadsplatsen skulle behöva se över möjligheterna om en förfrågan skulle komma.

Uppgifter från handlarna stödjer till viss del bilden som marknadsplatserna ger om tillgången på kunddata. Handlare som upplever att de inte får tillräckligt med data från marknadsplatsen svarar också i högre grad att de inte får tillräckligt med data om kundens transaktioner, beteendedata och information till kunder. Detta är en vidare indikation på att ett flertal handlare efterfrågar mer data gällande dessa specifika punkter.

Sammantaget anser handlarna att digitala marknadsplatser inte i någon stor utsträckning har förändrat betydelsen av data. Detta kan även förklara att handlarna upplever att andra kanaler, metoder och verktyg kan ersätta kunddata för samtliga syften som Konkurrensverket frågat om.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Flera förlag som svarade på Konkurrensverkets enkät uppgav att kunddata blivit viktigare med framväxten av abonnemangstjänster. Enligt dessa svar går data på individnivå inte att ersätta genom andra kanaler medan aggregerad kunddata i någon utsträckning kan ersättas genom andra kanaler. Dessa resultat indikerar att det är svårt att få tag på lyssningsdata på individnivå på annat sätt än genom abonnemangstjänster. Samtidigt svarade en stor majoritet av förlagen, cirka 80 procent, att de inte använder data i sin verksamhet. De fåtal förlag som angav att de använder kunddata gör det i syfte att förstå kundgruppen och vart marknadsföring ska riktas, utforma erbjudanden samt i affärsstrategiska syften.

Plattformarna delar främst med sig av kunddata som behövs för fakturering av ersättning. Bookbeat och Storytel har något mer avancerade verktyg (så kallade portaler) för delning av konsumtionsdata, där förlagen kan ta del av uppgifter om bland annat genomlysning och försäljningsvolym. Även om det kan finnas skillnader i vilken data som de olika abonnemangstjänsterna delar med sig av till förlagen, har det inte framkommit något som tyder på att det är någon skillnad i vad de olika förlagen kan ta del av.

Abonnemangstjänsterna uppger att den kunddata som företagsanvändarna efterfrågar men inte får ta del av antingen inte finns tillgänglig eller att det i dagsläget saknas tekniska lösningar för att dela den. De förfrågningar som förekommit har varit både beteendedata och ytterligare detaljer om hur förlagens egna böcker presterar på plattformen. Bookbeat meddelade i juni 2020 att de skapat ett nytt verktyg som ger förlagen möjlighet att se mer data, bland annat vilka betyg konsumenterna sätter på förlagets böcker.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat:

Konkurrensverkets enkät visar att kunddata inte är en central faktor för restaurangernas verksamhet. Ungefär 40 procent använder kunddata och 60 procent använder inte kunddata. De som använder kunddata gör det främst för att förstärka kundrelationen, förstå kundgrupper och planera verksamheten i något större utsträckning. Restaurangerna som svarat på enkäten anser att de får tillräckligt med kontaktuppgifter till kunderna från plattformen.

Beställningsplattformarna delar i sin tur endast med sig av kunddata på individnivå för att restauranger ska kunna fullgöra sina beställningar. Därutöver tillhandahålls aggregerad data. Uppgifter från beställningsplattformarna visar att två av dem ger företagsanvändarna tillgång till mer data på aggregerad nivå än den tredje.

Samtliga digitala beställningsplattformar för restaurangmat anger att de sällan, om någonsin, fått förfrågan om mer kunddata. Om en förfrågan skulle komma, framför plattformarna att den efterfrågade datan behöver vara förenlig med dataskyddsförordningen och den interna policyn för att kunna delas i aggregerad form. En aktör uppger att de i nuläget inte har möjlighet att dela med sig av mer kunddata till företagsanvändarna.

Konkurrensverkets enkät visar att 20 procent av de respondenter som använder kunddata anser att tillgången till kunddata ifrån plattformarna är tillräcklig. Cirka en tredjedel uppger att de inte får tillräckligt med kunddata. 45 procent vet inte om tillgången är tillräcklig. Att en stor andel inte vet om tillgången är tillräcklig kan vara på grund av att restaurangerna inte använder kunddata i någon större utsträckning.

Plattformarna kan ge restaurangerna tillgång till olika typer av kunddata, såsom kontaktuppgifter, transaktionshistorik eller användarhistorik, beteendedata, aggregerad data om deras kunders samlade köpmönster, geografi samt demografisk information. Av dessa kategorier är det framförallt kontaktuppgifter till kunden som respondenterna anser att de får tillräckligt med information om. 47 procent anger att de får tillräckligt med kontaktuppgifter till kunden. Övriga typer av uppgifter är det betydligt färre som anser att de får tillräckligt med information om. Beroende på kategori uppger cirka 10 till 25 procent av respondenterna att de får tillräckligt med information ifrån plattformen. Cirka 40 till 50 procent av respondenterna anger att de inte får tillräckligt med information och cirka 30 till 40 procent anger att de inte vet om de får tillräckligt med information.

Majoriteten av respondenterna anger att framväxten av digitala beställningsplattformar för restaurangmat inte har förändrat betydelsen av kunddata för deras verksamhet, eller att de inte vet om det förändrat betydelsen. Detta kan även förklara att restaurangerna upplever att andra kanaler, metoder och verktyg kan ersätta kunddata för samtliga syften som Konkurrensverket frågat om.

7.4.3 Konkurrensverkets slutsatser

Överlag ger inte undersökningen någon entydig bild av betydelsen av tillgång till kunddata för företagsanvändare. Flera företagsanvändare understryker vikten av tillgång till data, samtidigt som en inte obetydlig andel uppger att de inte använder sig av kunddata i sin verksamhet. Syftet med att använda data är att på olika sätt anpassa produkter och erbjudanden och att utveckla dessa, men också detta kan variera även inom en och samma marknad. Det verkar inte heller som att något syfte är viktigare än ett annat, vilket kan förklaras av att data kan användas på många olika sätt.

Nivån på den data som delas med företagsanvändarna skiljer sig åt mellan marknaderna. Gemensamt för appbutiker, digitala marknadsplatser och digitala beställningsplattformar för restaurangmat är att dessa delar med sig av data på aggregerad nivå via plattformarnas respektive analysverktyg om företagarnas egen försäljning. Det är vanligt att plattformarna hänvisar till dataskyddsförordningen, interna policyer och tekniska utmaningar som förklaring till varför de inte delar med sig av data på individnivå, utöver vad som är nödvändigt för att en transaktion ska kunna genomföras.

Butiker för mobilappar sticker ut ur mängden gällande hur lätt det är att få detaljerad data om sina användare eftersom företagsanvändarna kan samla in individdata på andra sätt. Appägare kan exempelvis själva eller med användning av tredjepartsleverantörer analysera data eller samla in kunddata på individnivå.

Gemensamt för appbutiker, marknadsplatser, abonnemangstjänster och digitala beställningsplattformar för restaurangmat är att företagsanvändare kan ta del av topplistor som kan ge vägledning om i vilken riktning företagsanvändarna kan ta sin verksamhet i termer av nya produkter.

7.5 Plattformars balans mellan de potentiellt positiva och negativa effekterna av att dela kunddata till företagsanvändarna

Plattformar kan behöva göra en avvägning av hur mycket data de ska dela med sig av till företagsanvändare. Med en ökad datadelning ökar också riskerna att företagsanvändarna kan kringgå plattformen för framtida transaktioner, jämför kapitel 6.5. Å andra sidan leder en ökad datadelning till att företagsanvändarna kan utveckla sina produkter och effektivisera sin verksamhet, vilket kan leda till en attraktivare plattform som i sin tur kan leda till att bättre matchningar görs och fler transaktioner sker på plattformen. Ett sätt att balansera dessa aspekter kan vara att tillhandahålla kunddata i aggregerad form genom analysverktyg, guider och andra informativa informationskällor på plattformen.

7.5.1 Fördelar för plattformar av att dela med sig av data till företagsanvändare

Sammanfattningsvis är samtliga plattformar som ingått i undersökningen av uppfattningen att kunddata är en värdefull resurs för företagsanvändarna. Genom mer data beskrivs företagsanvändare kunna vässa sitt utbud, ge vägledning om produktutveckling och ökat underlag för att personanpassa sina erbjudanden. Flera plattformar delar med sig av kunddata i aggregerad form, vilket kan vara ett sätt att uppnå dessa fördelar samtidigt som de tidigare nämnda riskerna med att dela med sig av data minskas.

Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: Frågan om hur appägare kan gynnas av ytterligare datadelning har inte ställts till appbutiker. Undersökningen har dock gett indikationer på att detta är fallet. Appbutiker både tillhandahåller egna analysverktyg med aggregerad statistik och erbjuder fristående leverantörer av analysverktyg att samla in data åt appägare. Google har framfört att data från Google Play i någon utsträckning kan användas för att förbättra och utveckla andra produkter och tjänster som företaget erbjuder. Möjligen skulle även fristående appägare kunna använda data på liknande sätt.



Digitala marknadsplatser: Marknadsplatserna är av uppfattningen att handlarna kan förbättra sina erbjudanden med hjälp av kunddata. Kunddata skulle enligt marknadsplatserna ge handlare information om vilka varumärkespreferenser deras kunder har, vilket ger handlare mer underlag för anpassning av produktinköp.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Undersökningen visar att det råder delade meningar kring betydelsen av data bland abonnemangstjänsterna, såväl som i den allmänna debatten inom marknaden. En samlad bedömning baserad på materialet är att för förlag och andra som producerar innehåll skulle data kunna vara värdefull, till exempel som underlag för att avgöra vilka böcker de ska ge ut och vilka uppläsare de ska anlita. Samtidigt torde utgivningen av böcker påverkas även av andra motiv och faktorer än vad som kan utläsas av detaljerad lyssningsdata. Det är också troligt att värdet av lyssningsdata varierar beroende på vilken bokutgivning det är fråga om. Innehåll som produceras specifikt för ljudboksformatet och som anpassas för detta torde ha större nytta av lyssningsdata, än böcker som skrivs för att (i första hand) ges ut i tryckt format.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: Plattformarna tillhandahåller analysverktyg till restaurangerna innehållande data om restaurangens utveckling på plattformen, såsom antalet order och ordervärdet per timme, dag, vecka och månad. Restaurangerna kan

även se vilka maträtter som är populärast och i vilka postnummerområden som deras kunder bor.

Samtliga plattformar är av uppfattningen att detta leder till ökade möjligheter för restauranger att förbättra sina erbjudanden, skräddarsy erbjudanden och för affärsutveckling. Eftersom digitala beställningsplattformar för restaurangmat överlag förmedlar en liten del av en restaurangs totala beställningar behöver en sådan tjänst inte nödvändigtvis vara användbar för restaurangerna.

7.5.2 Konkurrensverkets slutsatser

Undersökningen visar att samtliga plattformar för appbutiker, marknadsplatser och beställning av restaurangmat är positiva till vilket mervärde som ytterligare datadelning kan ge, främst avseende aggregerad information om plattformens kunder. De insikter som kan dras av den data plattformarna redovisar för företagsanvändarna förefaller också vara till nytta för plattformen till följd av att bättre matchningar mellan användargrupperna bör leda till fler transaktioner på plattformarna.

Abonnemangstjänster för digitala böcker avviker från detta och inom marknaden är uppfattningen om värdet av data mer tudelat. En möjlig förklaring till det är att inte alla böcker lämpar sig lika bra för lyssning, och därmed kan lyssningsdata vara mindre relevant för vissa förlag och författare. För böcker som skrivs specifikt för ljudformatet är data om lyssning sannolikt mer intressant än för böcker som skrivs för flera olika format och i synnerhet till exempel fackböcker som har majoriteten av sin försäljning utanför abonnemangstjänsterna.

7.5.3 Incitament till att inte dela med sig av data till företagsanvändare

Som framgår ovan är de främsta motiveringarna som plattformarna anger för varför de inte delar mer data med företagsanvändarna att det finns tekniska hinder och att det finns begränsningar i dataskyddsförordningen. Det kan dock även finnas ekonomiska incitament för plattformar att begränsa tillgången till kunddata.

I kapitel 6 beskrivs betydelsen av kundrelationer. En anledning att inte dela med sig av data kan vara att undvika att kunddata och kontaktuppgifter används av företagsanvändaren för att kringgå plattformen, till exempel genom att kontakta kunderna direkt och få dem att handla en produkt eller tjänst direkt via företagsanvändarens egen försäljningskanal. Företagsanvändaren skulle kunna ha incitament att göra detta för att inte behöva betala provision till plattformen, eller för att ha större frihet att utforma sitt erbjudande. Från en plattform synvinkel kan det därmed finnas en risk att företagsanvändare använder plattformen som en form av marknadsföringskanal för att synliggöra sina produkter, men sedan genomför

affärer utanför plattformen. Om plattformen tar betalt i form av provisioner, vilket är vanligt på förmedlingsplattformar (se avsnitt 6.6), går plattformen miste om intäkter när kunder vänder sig direkt till företagsanvändaren. Detta har beskrivits som att företagsanvändare åker snålskjuts på plattformen. Om företagsanvändare hindras att göra affärer direkt med kunderna (utan att gå via plattformen) kan detta dock innebära att kunderna går miste om erbjudanden eller lägre priser. Den situationen kan uppstå om en företagsanvändare kan erbjuda samma produkt på den egna försäljningskanalen till ett lägre pris till följd av att företagsanvändaren inte behöver betala någon provision till plattformen. Detta diskuteras vidare i avsnitt 7.6.1.

En annan anledning att begränsa företagsanvändares tillgång till data kan vara att minska risken för att företagsanvändare tar med sig sin data från plattformen till en konkurrerande aktör.²⁰⁸ I avsnitt 4.3 framgår att data har betydelse för att digitala plattformar ska kunna utveckla och förbättra sina tjänster. En begränsning av detta slag skulle därför försvåra för en konkurrerande plattform att växa fram.

Det finns därmed flera anledningar till att en plattform väljer att inte lämna ut information som tillåter företagsanvändaren att identifiera kunden eller kundbeteende på detaljerad nivå, utöver de begränsningar som uppställs av dataskyddsförordningen och tekniska hinder.

Konkurrensverket kan notera att en marknadsplats motiverar det faktum att de inte tillgodoser företagsanvändarnas önskemål om ytterligare data bland annat med att marknadsplatsen äger kundrelationen. En annan marknadsplats har även nämnt att företagsanvändare försöker kringgå plattformen för framtida köp genom att använda kontaktuppgifter till kunder som tillkommit genom marknadsplatsen. Det försöker plattformen begränsa. Både undersökningens egen enkät och andra inspel från marknadsaktörer bekräftar att det kan finnas ett intresse hos företagsanvändare att använda data i detta syfte. Det har således framkommit att företagsanvändare, inom digitala marknadsplatser, ser ett värde i att "äga" kundrelationen. Det skulle kunna skapa spänningar mellan plattformar och företagsanvändare i frågor om vem som ska sköta kommunikationen med kunderna och om möjligheten att vända sig direkt till kunder med erbjudanden om köp av förbrukningsvaror, tillbehör eller andra produkter.

7.6 Potentiella effekter av att plattformar begränsar företagsanvändarnas tillgång till kunddata

När plattformar begränsar vilken data som deras företagsanvändare får tillgång till kan det medföra negativa effekter för företagsanvändarna och i förlängningen för kunderna. Det här avsnittet beskriver några sådana potentiella effekter, som bygger

²⁰⁸ Europeiska kommissionen (2020c) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Business user and third-party access to online platform data.*

på vad företagsanvändare uppgett och vad som framförts i andra rapporter. Konkurrensverket har dock inte inom ramen för undersökningen närmare undersökt sannolikheten eller omfattningen av dessa problem för respektive marknad. Eftersom betydelsen av data för företagsanvändare skiljer sig åt mellan de olika marknaderna, är det också rimligt att anta att även effekterna av begränsningar av tillgång till data skiljer sig åt. Likaså påverkas risken för att effekter ska uppstå av om den data som plattformar genererar är unik eller om likvärdig data finns tillgänglig från andra källor.

Avsnittet fokuserar på företagsanvändarnas tillgång till data från de plattformar de är anslutna till. En närliggande relevant fråga är kundernas tillgång till data, som regleras i dataskyddsförordningen. Därtill pågår ett arbete om mer allmän tillgång till data och skapandet av så kallade europeiska dataområden.²⁰⁹ Dessa två senare aspekter kan också vara konkurrensfrämjande, men ligger utanför undersökningens ramar.

Effekter på grund av begränsningar i vilken data som företagsanvändare får tillgång till kan delas upp i dels direkta effekter på företagsanvändarnas verksamhet, dels effekter på konkurrensen mellan plattformar. Dessa två aspekter beskrivs i de följande två delavsnitten.

7.6.1 Direkta effekter på företagsanvändares verksamhet

Begränsningar i vilken data företagsanvändare kan få tillgång till kan få negativa effekter för företagets verksamheter, vilket i sin tur kan vara dåligt för konkurrensen och konsumenterna. Begränsningar av tillgång till data kan dock i sig också ha positiva effekter för konkurrensen vilket kan rättfärdiga begränsningarna. I det följande diskuteras båda dessa sidor av datatillgång.

Hinder för innovation

Information om hur ett företags produkter presterar på en plattform, hur de presterar i förhållande till andra företags produkter och vilka andra produkter kunder intresserat sig för – och kanske valt i stället – kan vara värdefull för företag. Bättre insikt i kunders efterfrågan och preferenser kan användas både för att förbättra befintliga produkter och för att utveckla kompletterande eller helt nya produkter. För dessa syften kan både individualiserad och aggregerad data vara relevanta.²¹⁰ Även kontaktuppgifter kan vara värdefulla i detta syfte, eftersom de möjliggör en mer direkt interaktion med kunderna för exempelvis återkoppling om företagets produkter, kundservice och hantering av andra delar av erbjudandet.

²⁰⁹ Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *EU-strategi för data*, COM(2020) 66 final.

²¹⁰ Crémer m.fl. (2019), s. 78–76.

Företagsanvändare har i regel information om hur mycket deras egna produkter säljer på plattformarna, eftersom denna information är nödvändig för att de ska kunna leverera produkter till kunderna och ta betalt. Utifrån denna information kan företagen dra vissa slutsatser om kundefterfrågan. Undersökningen visar dock att plattformar ofta har mer information som är relevant för att förstå vilka produkter som efterfrågas. Abonnemangstjänster för digitala böcker har till exempel information om alla böcker en användare lyssnat på, om den lyssnade klart eller bara lyssnade på en del av boken, vilka böcker den tittat på men inte valt att lyssna på och så vidare. Om sådan information kan användas för att producera intressant innehåll har varit föremål för diskussion.²¹¹ För mer information om vilken fördel plattformarna anser att företagsanvändarna kan ha av kunddata, se avsnitt 7.5.1.

Det kan förväntas ligga i en icke-vertikalt integrerad plattformar intresse att företagsanvändare förbättrar sina produkter och utvecklar nya, eftersom detta kan leda till ett mer intressant utbud och ökad försäljning på plattformen. En vertikalt integrerad plattform däremot, kan ha incitament att hålla på sådan data själv och i stället använda den för att på egen hand utveckla nya produkter och få en konkurrensfördel i förhållande till företagsanvändarna. Se vidare avsnitt 7.7.

Informationsdelning kan också ha negativa effekter. Om företagsanvändare på en plattform får ta del av data om både sin egen och konkurrerande företags försäljning kan det underlätta samordning. Det kan röra sig om tyst samordning eller att informationen kan användas för att övervaka en mer explicit samordning. Ju mer detaljerad och aktuell informationen är, desto större risk föreligger för konkurrensbegränsande samordning. Av dessa skäl kan en alltför generös delning av data från plattformar till företagsanvändare också ha negativa effekter för konkurrensen.²¹²

Svagare konkurrens i distributionsledet

Något som framkommit från flera håll under undersökningen är att företagsanvändare vill ha tillgång till data från plattformar för att kunna rikta marknadsföring och försäljningsaktiviteter direkt till kunder. Genom att på egen hand sköta delar av försäljningen och distributionen till kunderna, utan att gå via plattformen, skulle företagsanvändare kunna göra besparingar, förutsatt att de kan göra detta på ett mer kostnadseffektivt sätt än det är att sälja via plattformen. En sådan effektivisering kan komma konsumenter till del, förutsatt att konkurrensen är tillräckligt stark för att besparingarna ska föras vidare genom till exempel lägre priser eller bättre leveransvillkor. Undersökningen har också visat på att företag värdesätter att ha kundrelationer (se avsnitt 6.5.1) men att företagsanvändare i varierande grad har tillgång till alternativa försäljningskanaler (se avsnitt 5.3).

²¹¹ The Bookseller, *On the hunt for new audiobook listeners? Let data lead the way*, <https://www.thebookseller.com/futurebook/hunt-new-audiobook-listeners-let-data-lead-way-713131>

²¹² Crémer m.fl. (2019), s. 91 ff.

Det är inte nödvändigt att företagsanvändare sköter alla delar av distributionen vid sidan av plattformen, utan även delar skulle kunna brytas ut. Det gäller till exempel betallösningar eller försäljning av tillbehör och förbrukningsvaror. Det har under undersökningen framförts önskemål från appägare att använda sin egen betalning. En stark drivkraft bakom detta är att inte behöva betala den provisionsavgift på 15 eller 30 procent som både Apple och Google tar ut för betalning för appar och för köp av digitalt innehåll i appar. Under undersökningen har det även framkommit att fristående betallösningar delar transaktionsdata med sina företagsanvändare.

Plattformarna tillför mervärden. För kundernas del finns mervärden i att ett större utbud av varor och tjänster är samlat på ett ställe och att plattformen tillhandahåller verktyg för att söka i och jämföra utbudet från flera företagsanvändare. Företagsanvändare, som i regel betalar för att finnas på plattformar, får både tillgång till ett kundkollektiv, en teknisk lösning för försäljning och i förekommande fall dessutom distribution och kundtjänst. En plattform med ett starkt varumärke och hög trovärdighet kan också vara värdefullt för företagsanvändare, särskilt mindre kända företag. Om företagsanvändare flyttar delar av sin försäljning till egna kanaler finns det risk för en snålskjutsproblematik som i förlängningen kan minska plattformars incitament att investera i plattformen (jämför bedömningen av Bookings snäva prisparitetsvillkor, se Box 10).

En annan aspekt att beakta kan vara om kunder som köpt en produkt från ett företag via en plattform uppskattar att sedan bli kontaktade direkt av företagen vars produkter de köpt och få nya erbjudanden eller om kunderna föredrar att ha kontakt med plattformen.²¹³ Frågor som dessa bör dock kunna hanteras med olika former av samtycke och genom att företagen lever upp till kraven i dataskyddsförordningen.

7.6.2 Effekter på konkurrensen mellan plattformar

Plattformarna i Konkurrensverkets undersökning har utvecklat affärsmodeller där de skapar värde för kunder och företagsanvändare genom att möjliggöra interaktioner mellan användare. Som nämns i avsnitt 7.3.2 använder plattformarna kunddata bland annat för att utveckla kvaliteten på de tjänster som de erbjuder.

Om det är förenat med stora svårigheter för plattformar att samla in de mängder data som krävs för att de ska kunna erbjuda en viss kvalitetsnivå som lockar användare, skapas höga inträdeshinder som begränsar konkurrensen på marknaden. Eftersom viss data även behöver uppdateras kontinuerligt för att kunna användas, kan redan etablerade plattformar med hög kapacitet att analysera stora

²¹³ Europeiska kommissionen (2020b) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Platform data access and secondary data sources*, s. 44:

“E-commerce and accommodation platforms expressed a concern that if the sellers get customer email information, they will flood the customers with marketing messages”.

mängder ny information ha en fördel som riskerar att försvaga konkurrensen på marknaden ännu mer.

Den insamlade datan ger även plattformar en unik insikt i hur marknaden fungerar, såsom hur kunder svarar på prisändringar eller förändringar i produkternas egenskaper, samt vilka produktsegment som saknas. Sådan detaljerad kunskap är en konkurrensfördel gentemot andra som inte har tillgång till samma data. Till exempel är det inom e-handel viktigt att kunna erbjuda relevanta produktrekommendationer till kunderna. Data gör dessa mer träffsäkra, vilket kunder uppskattar vilket således gör plattformen mer attraktiv. Detta kan vara viktigare för plattformar som får betalt per transaktion, vilket är fallet för majoriteten av plattformarna som ingår i undersökningen, än för plattformar med andra prismodeller, jämför avsnitt 6.6.

Till skillnad från att dela med sig av data så att företagsanvändare kan förbättra sina erbjudanden (se avsnitt 7.5.1), finns det inga potentiella fördelar för plattformen att dela med sig av kunddata på ett sätt som gör att datan kan nå *andra plattformar*. Även om plattformar inte har någon egen sådan datadelning skulle det ändå kunna ske exempelvis via företagsanvändare som delar med sig av data från en plattform till en annan plattform som de anslutit sig till. Det ligger i plattformens intresse att företagsanvändarna ska utveckla så bra produkter som möjligt för att öka antalet transaktioner som genomförs på plattformen och därmed plattformens vinst, men det ligger inte i dess intresse att dessa produkter ska förmedlas på en konkurrerande plattform.

Ju mer en plattforms affärsmodell bygger på behandling av stora mängder data, desto större incitament har plattformarna att inte dela med sig av den. Plattformen har möjlighet att förhindra att sådant sker genom att exempelvis skriva in restriktioner om detta i sina avtal med företagsanvändare. Av den anledningen har Konkurrensverket gått igenom ett antal standardavtal mellan plattformar och företagsanvändare på marknaderna för digitala marknadsplatser, abonnemangstjänster för digitala böcker och digital beställning av restaurangmat.

Avtalsrestriktioner som förhindrar delandet av kunddata till andra plattformar

Konkurrensverkets genomgång av de avtal som digitala marknadsplatser, abonnemangstjänster för digitala böcker och digitala beställningsplattformar för restaurangmat använder, visar att det på marknaderna för digitala marknadsplatser och digital beställning av restaurangmat är vanligt med avtalsrestriktioner. Ingen av abonnemangstjänsterna för digitala böcker har avtalsrestriktioner om delning av data. Dessa plattformar delar dock bara med sig av begränsade mängder kunddata (se avsnitt 7.4.2). Detsamma gäller för en digital beställningsplattform för restaurangmat, som endast delar med sig av kunddata för att restaurangen ska kunna genomföra transaktionen (förnamn och första bokstaven i efternamnet) och viss data i aggregerad form.

7.6.3 Konkurrensverkets slutsatser

Det kan finnas både positiva och negativa effekter av att företagsanvändares tillgång till kunddata begränsas. Tillgång till kunddata kan bidra till bättre insikt i kundernas efterfrågan och därmed öka företagsanvändarnas möjligheter att förbättra och utveckla sina produkter. Samtidigt kan delning av detaljerad information även öka risken för samordning.

En utökad delning av kunddata skulle även kunna möjliggöra för företagsanvändare att ta över delar av den försäljning och distribution som i dagsläget sker via plattformarna, vilket eventuellt kan effektivisera verksamheten till konsumenternas fördel. Detta medför dock en risk för snålskjutsproblematik som i förlängningen kan minska plattformsföretagens incitament att investera i plattformarna.

Ingen av de plattformar som ingår i undersökningen har incitament att dela med sig av data på ett sätt som möjliggör för konkurrerande plattformar att ta del av och använda datan i sin verksamhet. Tvärtom finns det starka incitament att inte dela med sig av datan. Detta yttrar sig i att flertalet av de avtal mellan plattformar och företagsanvändare som Konkurrensverket har tagit del av innehåller klausuler som är relaterade till begränsning av datadelning.

Storleken på den eventuella konkurrensfördel som respektive plattform får av att inte dela med sig av kunddata är inte något som utredningen undersökt.

7.7 Kan kunddata användas av en plattform för att denna ska få en konkurrensfördel gentemot fristående företagsanvändare?

En plattform som står för en stor del av transaktionerna på marknaden genererar också mycket data om kunder och försäljning. Detta är data som genererats med hjälp av företagsanvändarna. Eftersom plattformen har tillgång till data om all försäljning via plattformen, hamnar plattformen i en gynnsam position med en komplett marknadsbild för produkter och tjänster – information som anslutna, oberoende, företagsanvändare inte har tillgång till.

En vertikalt integrerad plattform kan härigenom få en fördel jämfört med de fristående företagsanvändarna. Plattformens användning av data kan sägas ge den en möjlighet att utnyttja den investering som konkurrenter i företagsanvändarledet redan gjort, för att utveckla plattformens egna produkter och varumärke. Det gör att plattformen kan undvika att ta de risker och osäkerheter som vanligtvis behövs och är närvarande vid produktutveckling. Detta kan i sin tur minska incitamenten hos företagsanvändarna att konkurrera genom produktutveckling och innovation eftersom de vet att deras investeringar kan komma att utnyttjas av plattformen för att förbättra plattformens produkter i företagsanvändarledet. Med andra ord kan plattformen åka snålskjuts vilket i sin tur minskar företagsanvändarnas incitament för produktutveckling och innovation, och leder till minskad innovation på marknaden som helhet.

I skrivande stund har kommissionen ett pågående ärende mot Amazon som rör den integrerade försäljningsverksamhetens användning av data som samlats in från mindre företag som använder Amazon Marketplace.²¹⁴

En plattform som inte är vertikalt integrerad kan dra nytta av datan vid ett eventuellt beslut att expandera verksamheten och etablera en verksamhet som konkurrerar med de anslutna företagsanvändarna. Data ger sannolikt plattformsföretaget vägledning om hur det kan etablera en försäljningsverksamhet med lägre risk. Själva beslutet att expandera drivs dock sannolikt av faktorer som tas upp i kapitel 6 om incitamenten till att inta en dubbel roll. Även om möjligheterna för icke-integrerade plattformar att träda in på angränsande marknader finns, är det mindre tydligt om tillgång till data påverkar incitamenten i samma riktning.

Att använda data från sin plattformsverksamhet för att möta kundernas efterfrågan och feedback är sannolikt positivt både för plattformen, konkurrensen mellan plattformar och för anslutna företagsanvändare. Både integrerade och icke-integrerade plattformar kan använda data för att bland annat etablera en egen integrerad verksamhet, träda in på nya produktsegment, ansluta nya företagsanvändare som har möjlighet att täcka luckor som plattformen identifierat eller kommunicera datan till redan anslutna företagsanvändare. Ett exempel på en plattforms användning av kunddata för att komplettera plattformens utbud finns i Box 8 nedan. Effekten bör

²¹⁴ Kommissionens ärende 40462 *Amazon Marketplace*.

sannolikt leda till att användare hittar fler produkter de efterfrågar på plattformen och att plattformens attraktionskraft för nya besökare ökar.

Box 8 **Ett sätt att använda kunddata för att komplettera utbudet på plattformen**

Plattformar kan använda kunddata som underlag för att identifiera luckor i plattformarnas eget utbud eller som underlag för att identifiera nya gångbara produkter. Informationen kan sedan användas för att, till exempel, locka till sig nya företagsanvändare för vad som saknas, eller till att i samarbete med företagsanvändare som redan är etablerade på plattformen skapa nya produkter. En fördel med att låta företagsanvändare fylla luckorna är att detta kan leda till konkurrens mellan företagsanvändarna och till att bra produkter tas fram snabbare än om plattformen hade tagit fram motsvarande produkter själva.

Alibaba, en kinesisk marknadsplats, samarbetade 2018 med Unilever för att ta fram en ny smak av Snickers med hjälp av insikterna som kunde dras från Alibabas data om konsumenternas köpbeteenden. Korrelationerna av att besökare som intresserar sig för choklad även gillar starka tilltugg genererade en Snickers med smak av sichuanpeppar.²¹⁵

7.7.1 Plattformars användning av data för integrerad verksamhet varierar

Svaren på frågan hur plattformarna använder data i andra delar av sin verksamhet varierar. Några plattformar har uppgett att kunddata bland annat används på ett icke-diskriminerande och objektivt sätt i syfte att förbättra plattformen för alla deltagare (digitala marknadsplatser och integrerade handlare). Andra har uppgett att det föreligger en separation mellan verksamheterna med låg insyn i hur data används (abonnemangstjänster för digitala böcker och integrerade förlag). Två plattformar har i sina svar angett att icke-offentlig data som genereras via plattformen kan användas för interna ändamål (appbutiker och digitala marknadsplatser). På liknande sätt framför en av de digitala marknadsplatserna att företagsanvändares försäljningsrapporter kan användas som underlag för interna diskussioner.

²¹⁵ Bloomberg, *Alibaba Used Shoppers' Data to Invent a Spicy Snickers Bar*, <https://www.bloombergquint.com/business/alibaba-used-shoppers-data-to-invent-a-spicy-snickers-bar>

Undersökningen har visat på begränsad delning av data på individnivå från plattformar till fristående företagsanvändare. En aktör med dubbla roller har således tillgång till mer data än sina företagsanvändare och kan bearbeta mer detaljerad data till önskat ändamål. Det är i sig självt en fördel för plattformen och potentiellt även för den del av dess verksamhet som konkurrerar med fristående företagsanvändare.

Företagsanvändare som genererar all sin försäljning genom en försäljningskanal, exempelvis en marknadsplats, är generellt mer intresserad, och beroende, av data från försäljningskanalen i fråga, än företagsanvändare som använder flera försäljningskanaler.

Undersökningen visar att det på vissa marknader förekommer att företagsanvändare parallellt använder sig av flera plattformar eller övriga försäljningskanaler. Detta talar för att vikten av data från en enskild plattform inte blir lika viktig. Därutöver har utredningen visat att vad som är populärt bland kunder till viss del går att observera genom att navigera på plattformen. Topplistor, bästsäljande produkter eller tjänster och trendande produkter är offentligt observerbara uppgifter på aggregerad nivå som baseras på det underlag som plattformarna i regel inte delar med sig av. Denna publika information kan ge vägledning om i vilken riktning som företagsanvändare kan utveckla sina affärsverksamheter.

På tre av de fyra marknaderna som ingått i undersökningen återfinns även plattformar med begränsad, eller ingen egen, försäljningsverksamhet²¹⁶. Vissa av dessa aktörer har framfört att de ser över möjligheterna att dela mer data till företagsanvändarna.

När plattformarna som konkurrerar inom en marknad är tillräckligt lika varandra är insikterna som kommer av kunddata från en särskild plattform sannolikt inte särskilt unika, även om utredningen inte har kunnat bedöma detta i detalj.²¹⁷

En fråga som kvarstår relaterat till vad som beskrivs ovan är huruvida plattformens realtidsinsyn i de individuella företagsanvändarnas försäljning ger dem en betydande fördel jämfört med företag som endast har tillgång till aggregerade topplistor. Sådan icke-publik information kan typiskt sett vara unik. Vilken fördel sådan information medför, i förhållande till offentligt tillgänglig information, beror bland annat på hur stor plattformen är och vilken kvalitetskillnad som föreligger mellan plattformens data och offentlig sådan.²¹⁸

²¹⁶ Abonnemangstjänster, digitala marknadsplatser och beställningsplattformar.

²¹⁷ Sökordsdata på Storytel är givetvis unik för Storytel, men om Nextory (icke-integrerad) faktiskt ses som ett substitut i lyssnarnas öron och plattformarna inte är märkbart differentierade i sina användare (lyssningar) finns en möjlighet att sökordsdata från Nextory, givet att tillgång till detta ges, kan ersätta sökordsdata på Storytel.

²¹⁸ Kommissionen har i sitt ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* i skrivande stund skickat sin preliminära bedömning till Amazon angående att sådan icke-offentlig data utnyttjats av Amazon, vilket medfört en otillbörlig fördel i konkurrensen med fristående handlare.

7.7.2 Exempel från olika marknader



Butiker för mobilappar: I avsnitt 7.3.2 redovisades vilken kunddata som samlas in av Apple och Google och i avsnitt 7.4.2 vilken data som delas med fristående appägare. Utifrån detta framgår att båda företagen har tillgång till data som inte delas med fristående appägare. Detta kan vara en fördel för Apple och Google. Att det i praktiken finns få eller inga alternativa sätt att distribuera appar än via Apples och Googles appbutiker, tyder på att det är svårt för fristående appägare att få tillgång till motsvarande typ av information som den som Apple och Google har tillgång till genom sina appbutiker.

Google har framfört att data från appbutiken kan användas för utvecklingen av Googles övriga produkter och tjänster. Apple uppger att företaget inte använder användardata från sin appbutik för att skapa egna appar. Undersökningen har dock inte kunnat fastställa om Apples egen avdelning för apputveckling har tillgång till mer data via appbutiken än vad som delas till appägare.



Digitala marknadsplatser: Cdon, Afound och Elgiganten anger att de har mer data till förfogande än vad som delas med företagsanvändare (jämför avsnitt 7.4.2 ovan).

Två marknadsplatser anger att data används på ett, enligt deras beskrivning, objektivt och icke-diskriminerande sätt. Till exempel används datan för att tillhandahålla kunderna erbjudanden, optimera marknadsföring och personanpassa kommunikation. En marknadsplats framför särskilt att de inte gynnar sin egen försäljningsverksamhet med den ytterligare informationen som de besitter om kundernas beteende på marknadsplatsen. En marknadsplats framför att försäljningsrapporter från fristående handlare används för att utvärdera marknadsplatsens produktutbud. Försäljningsrapporterna kan också användas för interna diskussioner om nya produktsegment.

Undersökningen har visat att vissa icke-integrerade marknadsplatser letar lösningar på hur de kan dela mer data med handlare. Det kan således i framtiden finnas större möjligheter att replikera data från en marknadsplats genom andra källor.



Abonnemangstjänster för digitala böcker: Både Bookbeat och Storytel anger att de har mer data till förfogande än vad som delas med företagsanvändarna. Den data som delas med den egna förlagsverksamheten skiljer sig dock inte från den som delas med fristående förlag på plattformen, se avsnitt 7.4.2 för redogörelse av vad som delas. Storytel framför att fristående förlag kan anpassa sina utgivningar till konsumenters preferenser på ett bättre sätt med hjälp av data som de tillhandahåller.

Bookbeat har dock sommaren 2020 lanserat verktyg som breddar förlagens möjligheter att ta del av mer data från plattformen (jämför avsnitt 7.4.2 ovan) och Storytel har verktyg (så kallade portaler) för delning av konsumtionsdata, där förlagen kan ta del av uppgifter om bland annat genomlysning och försäljningsvolym.

En del av den data som plattformarna besitter går att ta del av via öppna källor. Viss data som är plattformsspecifik är dock svårare att få del av genom andra källor. Möjligheterna att exempelvis kunna observera hur långt en läsare kommit i en bok, gör rimligtvis viss data unik och svårare att replikera.



Digitala beställningsplattformar för restaurangmat: På denna marknad finns ingen vertikalt integrerad aktör. Dock kan det finnas en möjlighet för plattformarna att analysera den kunddata som genereras via plattformen för att utveckla en mer konkurrenskraftig tjänst för leverans av andra produkter. Detta skulle framför allt gälla produkter där efterfrågan är omedelbar och leveranstid är en viktig konkurrensfaktor.²¹⁹

²¹⁹ Foodora har exempelvis nyligen börjat med leverans av livsmedel och kan ha skal- och datafördelar till följd av sin verksamhet som matleveranstjänst. Se Di Digital, *Foodora öppnar matbutik – utmanar livsmedelsbranschen med expressleveranser*, <https://digital.di.se/artikel/foodora-oppnar-matbutik-utmanar-livsmedelsbranschen-med-expressleveranser>

7.7.3 Konkurrensverkets slutsatser

Samtliga plattformar har tillgång till mer detaljerad kunddata än vad som förmedlas vidare till företagsanvändarna.

Om en vertikalt integrerad plattformens försäljningsverksamhet erbjuder substitut till fristående företagsanvändares erbjudanden kan det leda till intressekonflikter i frågor om tillgång till data. Detta då det uppstår möjligheter för den vertikalt integrerade aktören att dra nytta av att den har mer information, vilket kan ge en konkurrensfördel gentemot företagsanvändarna.

Flertalet integrerade plattformar uppger att de inte använder kunddata för att gynna sin egen verksamhet, medan andra uppger att de använder kunddata för interna ändamål eller diskussioner.

Samtliga plattformar ger även exempel på hur företagsanvändare kan dra nytta av data som genereras på plattformen. En ökad delning av kunddata till företagsanvändare kan medföra gynnsammare konkurrensförhållanden till nytta för kunder, men av undersökningen framgår inte hur stor effekten av datatillgång på konkurrensen är.

En aspekt som problematiserar den övergripande frågeställningen är huruvida den data som inte förmedlas vidare till företagsanvändarna är replikerbar och kan ersättas med andra källor. På vissa marknader (butiker för mobilappar, abonnemangstjänster för digitala ljudböcker, digital beställning av restaurangmat²²⁰) är den data som genereras både ny och unik i någon bemärkelse.

På samtliga marknader kan topplistor och liknande aggregerade sammanställningar delvis vara till nytta i företagsanvändares affärsutveckling. Mer känslig information om konkurrenters försäljning är dock inte lika offentligt tillgänglig. Det gör att tillgång till konkurrenters försäljning är mer unik, och aktören med en dubbel roll skulle kunna använda detta på otillbörliga sätt för att gynna sig själv.

Huruvida plattformar kan använda kunddata för att få en konkurrensfördel framför sina företagsanvändare eller inte beror således på datans unikheter och vilken data företagsanvändarna i övrigt har tillgång till.

²²⁰ Den unika datan för beställningsplattformar som avses här är den som används för att räkna ut exakta leveranstider.

7.8 Slutsatser om företagsanvändares tillgång till kunddata

Konkurrensverket har i detta kapitel undersökt olika frågeställningar relaterade till plattformars tillgång till kunddata. I fokus har varit att få en övergripande bild över vilken typ av kunddata som plattformarna samlar in, hur unik den är, till vilken grad plattformar delar med sig av den till företagsanvändare och varför, samt vilka konsekvenser detta kan få på konkurrensen.

Samtliga plattformar samlar in mycket kunddata på en detaljerad och individuell nivå. Nästan ingen plattform delar med sig av data på individnivå till företagsanvändarna och som anledning anges huvudsakligen dataskyddsförordningen eller tekniska begränsningar.

Avseende abonnemangstjänster för digitala böcker har digitaliseringen möjliggjort observation och insamlande av en ny typ av data. Detta har inneburit en utveckling av affärsmodeller där ersättningen till företagsanvändarna är baserad på relativ konsumtion. Vikten av denna typ av data är större på marknader där produkten eller tjänsten konsumeras över tid snarare än när köpet av en produkt är mer momentant.

Huruvida kunddata upplevs som en viktig insatsvara för en företagsanvändare kan bero på dennes affärsmodell och vilken typ av tjänst eller produkt som förmedlas. Kunddata är viktig i marknader där möjligheten att personanpassa produkten eller tjänsten är en viktig del i företagsanvändarens verksamhet. Detta innebär att kunddata är viktig för företagsanvändare på butiker för mobila appar och inte så viktig på marknaderna för abonnemangstjänster för digitala böcker eller digital beställning av restaurangmat. Vikten av data för handlare på digitala marknadsplatser ligger någonstans mitt emellan dessa.

Bara för att företagsanvändare skulle kunna få tillgång till kunddata på detaljerad nivå innebär detta inte att de nödvändigtvis skulle ha stor nytta av den i sin verksamhet. Det krävs att företagsanvändarna vet vad de vill göra med informationen och har kapacitet att behandla den. Det är även sannolikt att företagsanvändare som har en egen försäljningskanal har kapacitet att själva samla in kunddata som möjliggör en detaljerad analys.

Företagsanvändare kan ha anledning att vara oroliga för att en plattform har tillgång till detaljerad kunddata när plattformen även är vertikalt integrerad och erbjuder egna produkter/tjänster i direkt konkurrens med företagsanvändarnas egna. Risken att en plattform kan dra fördel av kunddatan varierar dock mellan marknaderna i undersökningen. Ibland är kunddata inte användbart, ibland får den vertikalt integrerade verksamheten inte tillgång till mer eller bättre data än fristående företagsanvändare, ibland finns möjligheten att samla in detaljerad data på egen hand eller via tredjepartsleverantörer, ibland finns icke-integrerade plattformar som delar med sig av mer detaljerad data och ibland finns annan data som helt eller delvis kan ersätta kunddatan ur företagsanvändarnas perspektiv.

Det är framför allt på de marknader där det finns starka fristående företagsanvändare med egna försäljningskanaler som det ligger i plattformarnas intresse att värna om kunddata. Detta minskar risken för att en ny konkurrent uppstår i plattformsledet genom att en företagsanvändare utvecklar en egen plattformsverksamhet, vilket är ett vanligt sätt att träda in på marknaden på majoriteten av de marknader som ingått i undersökningen. Att plattformar håller kunddata för sig själv minskar även sannolikheten att transaktioner görs direkt via handlarens egen försäljbarhetskanal och inte via plattformen.

Det finns således ekonomiskt motiverade grunder för plattformar att begränsa företagsanvändarnas tillgång till detaljerad kunddata. Det ger dock en nackdel till handlarna på de marknader där kunddata är viktig för innovation och produktutveckling, vilket i förlängningen även är till nackdel för plattformarna då detta i slutändan kan ge lägre intäkter. För konsumenterna leder det sannolikt även till högre priser och sämre utbud.

Det finns även tydliga incitament för plattformar att förhindra att företagsanvändare delar med sig av kunddata till konkurrerande plattformar. På de marknader där detaljerad data är av värde för utvecklingen av plattformarnas tjänster skriver plattformarna in villkor i avtalen med handlaren som förhindrar detta.

Det kan uppstå en motsättning mellan plattformarna och företagsanvändarna på marknader där detaljerad kunddata är en viktig tillgång för båda parter. Detta har främst observerats på digitala marknadsplatser. Flera plattformar löser detta genom att erbjuda företagsanvändarna ett analysverktyg med information på aggregerad nivå. Det gör att plattformarna behåller kontrollen över den detaljerade kunddata men ändå kan hjälpa handlarna att förbättra sin verksamhet. Vissa plattformar delar även med sig av generella tips på hur företagsanvändarna kan förbättra sin verksamhet. Det finns även indikationer på att icke-vertikalt integrerade plattformar konkurrerar om företagsanvändare genom att erbjuda mer detaljerad data till handlare. Denna strategi kan vara effektiv på marknader där data är en viktig tillgång till företagsanvändarna.

Sammanfattningsvis, i och med uppkomsten av digitala plattformar, har det på de flesta marknader som ingått i undersökningen skett en ökad möjlighet till, och förskjutning av, datainsamling och ägande från företagsanvändarna till plattformarna. Detta gäller både data som plattformarna använder i sin verksamhet och data som den inte använder. Denna förskjutning har lett till en ökad beroendeställning hos företagsanvändarna på marknader där data är en viktig resurs för produktutveckling och innovation. Att företagsanvändare känner att de kommer i en ökad beroendeställning i förhållande till plattformarna kan förklara att de uppmärksammat detta under den inledande konsultationen. Det betyder däremot inte nödvändigtvis att plattformen har en konkurrensfördel eller agerar på ett vis som påverkar konkurrensen negativt. Sammanfattningsvis går det därför inte att dra några generella slutsatser om vikten av tillgång till kunddata för företagsanvändarna. Det kan skilja sig stort mellan marknader och en gedigen analys av flera faktorer är nödvändig för att kunna göra en bedömning.

Kan Konkurrensverket utöva effektiv tillsyn mot digitala plattformar?

8

8 Kan Konkurrensverket utöva effektiv tillsyn mot digitala plattformar?

Detta kapitel syftar till att undersöka och analysera om de potentiella konkurrensproblem som framkommit i sektorsundersökningen kan utredas och åtgärdas med de medel som står till Konkurrensverkets förfogande. Analysen här baseras på slutsatserna från kapitel 3–6 och på översynen av Konkurrensverkets tillsyns- och erfarenheter från utvalda ärenden rörande digitala marknader.²²¹

Konkurrensverkets uppdrag som myndighet är att värna om konkurrens till nytta för konsumenterna. De potentiella konkurrensproblem som företagsanvändare och andra aktörer på marknaden gett uttryck för i studien behöver således inte utgöra ett potentiellt konkurrensproblem sett till Konkurrensverkets uppdrag. Till exempel, en plattformens agerande kan vara problematiskt ur andra företags perspektiv då det negativt påverkar företagets förmåga att konkurrera, men det innebär inte nödvändigtvis att plattformens agerande även påverkar nyttan till konsumenterna på ett negativt sätt.

I fråga om vilka förfaranden som är förbjudna enligt den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen finns omfattande praxis. Denna praxis har kontinuerligt utvecklats och det har visat sig att de existerande förbuden kan inrymma nya affärsmodeller och marknadsförhållanden. Utformningen av den nuvarande förbudsregleringen innebär dock vissa begränsningar som innebär att Konkurrensverket inte, eller inte på ett effektivt sätt, kan åtgärda vissa konkurrensproblem.

1. Konkurrensverket kan endast utreda *förfaranden* som kan omfattas av förbuden i KL och i artikel 101 och 102 FEUF. Det innebär att konkurrensbegränsande *marknadsstrukturer* principiellt inte omfattas av dessa förbud.
2. Konkurrensreglerna kan enbart tillämpas *efter* det att ett konkurrensbegränsande förfarande har inletts eller aviserats. Det innebär att konkurrensreglerna principiellt sett inte kan tillämpas för att förhindra befarade konkurrensbegränsande förfaranden. Ett ingripande mot potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden måste även föregås av en noggrann utredning för att avgöra om de träffas av de konkurrensrättsliga förbuden, vilket gör att förfaranden kan pågå en viss tid innan tillsynen får effekt.
3. De beteendemässiga eller strukturella ålägganden som kan utformas om ett företag har överträtt konkurrensreglerna måste syfta till att undanröja överträdelseförfarandet. Det innebär att Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utforma ålägganden som är framåtsyftande eller som i detalj föreskriver hur företag ska undanröja ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i KL eller FEUF.

²²¹ Se bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

4. Utredningar om potentiella överträdelser av konkurrensreglerna omfattar bara de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse och inte alla företag inom en viss marknad eller bransch. Om konkurrensproblemet i fråga omfattar en hel marknad kan det innebära att Konkurrensverket behöver utreda dessa företag i ett flertal ärenden. Under vissa förutsättningar, exempelvis då ett visst förfarande är undantaget enligt det vertikala gruppundantaget, kan det också vara svårt för Konkurrensverket att ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt om samma regler gällde för alla dessa företag.

Dispositionen i detta kapitel följer samma struktur som kapitel 3–6 i denna rapport och de slutsatser som framkommer i varje kapitel analyseras en i taget i varsitt avsnitt. Avslutningsvis diskuteras vilka behov som finns av regeländringar med beaktande av flertalet regelförändringsprocesser som pågår på EU-nivå.

8.1 Tippning och koncentration

Med utgångspunkt i de slutsatser som kunnat dras i sektorsundersökningen och Konkurrensverkets erfarenhet från tillsyn, behandlar detta avsnitt verkets möjligheter att utöva tillsyn avseende konkurrensproblem som kan uppkomma med anledning av tippning på digitala marknader. Dels diskuteras huruvida det är möjligt att effektivt ingripa mot förfaranden som riskerar att ge upphov till tippning, dels i vilken mån Konkurrensverket kan utöva tillsyn på redan tippade marknader.

Samtliga plattformar som ingår i sektorsundersökningen behöver en viss mängd användare anslutna till sin tjänst för att affärsmodellen på det hela taget ska fungera. De undersökta marknaderna uppvisar alla indirekta nätverkseffekter, om än i varierande grad. En anledning till detta är att de undersökta företagen inte alltid drivs av att maximera antalet företagsanvändare, utan att vissa aktörer fäster stor vikt vid andra parametrar såsom variation och bredd på utbudet. De studerade marknaderna uppvisar generellt inte tecken på att aktörer uppnått en tillräcklig stor och bred användarbas av företagsanvändare och kunder för att sätta igång en snöbollseffekt som riskerar att tippa marknaden. De indirekta nätverkseffekternas betydelse är komplex och förekomsten av indirekta nätverkseffekter på de undersökta marknaderna innebär inte per definition risker för tippnings-scenarion. Vid en bedömning av risker för tippning kan det vara svårt att särskilja situationer där marknaden sannolikt inte kommer att tippa i slutändan, från situationer där det finns icke-realiserade men betydande risker för tippning.

Kunder på de undersökta plattformarna kan på flera av de marknader som ingår i sektorsundersökningen relativt enkelt och utan kostnad använda flera plattformar parallellt (multi-homing) även om det kan begränsas av plattformens prissättning, hur sofistikerad användaren är och användarmönster på den andra sidan. Det ska dock påpekas att en förutsättning för multi-homing är att det finns potential för

användning av flera plattformar. Undersökningen har visat att geografiska aspekter, på exempelvis digitala beställningsplattformar för restaurangmat, minskar denna potential och därigenom naturligen minskar företagsanvändares och konsumenters möjlighet att använda flera plattformar. Appbutikerna och abonnemangstjänsterna för digitala böcker kännetecknas vidare av att konsumenter endast använder en enda tjänst, så kallad single-homing. Det bedöms som potentiellt mer problematiskt avseende appbutikerna, eftersom appbutiken är en del av ett större ekosystem som konsumenten "köper" in sig på, vilket kan resultera i inlåsnings.

8.1.1 Rättsliga förutsättningar

Konkurrensverket kan i många fall ingripa mot förfaranden på marknader som riskerar men ännu inte har tippat med stöd av 2 kap. 1 § KL och/eller artikel 101 FEUF.²²² Så var exempelvis fallet i Konkurrensverkets tillsynsärenden mot träningsaggregatorers användande av exklusivitetsavtal (se Box 9 nedan).²²³ Även förbudet i 2 kap. 7 § KL och/eller artikel 102 FEUF skulle kunna vara tillämpligt i vissa sammanhang. För detta krävs att det företag som tillämpar förfarandet innehar en dominerande ställning på en relevant marknad.

Konkurrensverket får ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden som redogjorts för ovan.²²⁴ Av särskild vikt för tillsynen av snabbväxande marknader som uppvisar risk för tippning är den möjlighet att, under vissa förutsättningar, meddela ett så kallat interimistiskt åläggande för tiden till dess frågan avgjorts slutligt.²²⁵ På så sätt har Konkurrensverket i sin tillsyn möjlighet att säkerställa att konkurrensförutsättningarna på en ny marknad skyddas från bestående skador som inte med lätthet kan återställas. Om tippningen sker på grund av strukturella faktorer (exempelvis indirekta nätverkseffekter) snarare än ett eller flera företags förfarande, är det möjligt att Konkurrensverket saknar grund för ett ingripande.

En mer osäker fråga i sammanhanget är dock i vilken mån det är möjligt för Konkurrensverket att utöva effektiv tillsyn på marknader som redan har tippat, särskilt i relation till de åtgärder som Konkurrensverket kan ålägga företag att vidta för att undanröja eventuella konkurrensbegränsningar. Konkurrensverket kan i dagsläget inte peka på något konkret tillsynsärende där det har varit möjligt att åtgärda strukturella problem på redan tippade marknader.

²²² Såvida inte VGUF undantar förfarandet från tillämpning av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF.

²²³ Konkurrensverkets ärenden med dnr 572/2019, 749/2019 och 750/2019 (Träningsaggregatorer). Se även bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader, och ärende med dnr 568/2015 rörande matbeställningsplattformen Onlinepizzas påstådda exklusivitetsförpliktelser.

²²⁴ 3 kap. 1 § första stycket KL.

²²⁵ 3 kap. 3 § KL.

8.1.2 Exklusivitet

Vissa förfaranden kan underlätta eller påskynda tippning.²²⁶ Ett sätt att skapa artificiella inträdeshinder, och i förlängningen försvåra för multi-homing och byte mellan tjänster, är genom avtal med klausuler om exklusivitet. Exklusivitetsavtal kan hindra konkurrerande företag att knyta till sig leverantörer av den insatsvara som är viktig för att konkurrera. På digitala plattformar kan exklusivitetsklausuler medföra att konkurrerande plattformar blir mindre attraktiva i kundernas ögon om de produkter eller tjänster som erbjuds av anslutna företagsanvändare på konkurrerande plattformar upplevs vara av lägre kvalitet.

Konkurrensverket har tidigare i en tillsynsrapport noterat att det under senare tid inkommit flera tips och klagomål som rör exklusivitetsavtal. På marknader där kunderna är lättrörliga, tycks företag oftare vilja skydda eller stärka sin ställning med hjälp av olika typer av exklusivitetsförpliktelser.²²⁷ I sin tillsyn på digitala marknader har Konkurrensverket dels i ärenden rörande träningsaggregatorer²²⁸ (se Box 9), dels rörande en digital beställningsplattform för restaurangmat,²²⁹ sett att företag på ett strategiskt sätt använt sig av exklusivitetsavtal med leverantörer. Dessa exklusivitetsklausuler har gällt för leverantörer som även konkurrerande företag varit beroende av för att konkurrera effektivt.

Digitala marknader kännetecknas ofta av nätverkseffekter, skalfördelar och tillgång till data. Sådana faktorer riskerar att bidra till att en marknad kan tippa till en eller ett fåtal plattformars fördel. De utredda företagen i ärenden som rört misstänkt konkurrensbegränsande exklusivitetsavtal har verkat på marknader som kännetecknats av indirekta nätverkseffekter. Förekomsten av indirekta nätverkseffekter på en marknad leder inte oundvikligen till marknadskoncentration. När aktörer är bundna av exklusivitetsförpliktelser försvårar det dock parallellt nyttjande av flera tjänster, multi-homing, eller möjlighet att kunna byta mellan tjänster. Detta i kombination med marknadens starka nätverkseffekter leder ofta till en koncentration av marknadsmakten.

Konkurrensverkets tillsynserfarenhet har visat att utredda företag i första hand exklusivt anslutit ett mindre antal högkvalitativa leverantörer, det vill säga leverantörer vars produkter och tjänster uppvisar en kvalitet och bredd som kunderna har en preferens för. När marknadens indirekta nätverkseffekter kombineras med tillämpning av exklusivitetsavtal i förhållande till särskilt viktiga leverantörer av insatsvaror, kan företagen genom sitt agerande uppnå en viss etablering och skala. Därefter kan det vara svårt för övriga leverantörer att stå utanför och inte ansluta sig till företagets tjänst. Därigenom kan alltså relativt sett

²²⁶ Se vidare kapitel 4 avsnitt 4.2. Se även Schweitzer m.fl. (2018), s. 6.

²²⁷ Konkurrensverket (2020) *Konkurrens- och upphandlingstillsyn 2019*, 2020:3, s. 29.

²²⁸ Konkurrensverkets ärenden med dnr 572/2019, 749/2019 och 750/2019 (Träningsaggregatorer). Se även bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

²²⁹ Konkurrensverkets ärende med dnr 568/2015, rörande matbeställningsplattformen Onlinepizzas påstådda exklusivitetsförpliktelser.

små eller mindre kända leverantörer bli beroende av att utnyttja samma handelskanal som används av andra centrala leverantörer.

Vidare har Konkurrensverket i sin tillsyn observerat att leverantörer typiskt sett har begränsade möjligheter och incitament att motverka denna typ av beteenden hos företag, som i första hand leder till en avskärmning av företagets konkurrenter. Det beror på att leverantörer som motsätter sig exklusivitet inte sällan lider negativa ekonomiska konsekvenser i form av förlorad exponering i den populära handelskanal som de utredda företagen erbjuder. Ytterligare minskade incitament att motverka avskärmning har i förekommande fall bestått av att leverantörer skulle gått miste om ersättning som utgått i utbyte mot exklusivitet. Sammantaget har Konkurrensverkets utredningar visat att leverantörer ofta haft liten förhandlingsmakt gentemot de företag som utredningen avsett. Liknande resultat har framkommit inom ramen för sektorsundersökningen där många mindre företagsanvändare har visat sig ha liten förhandlingsmakt.

Sammantaget riskerar således en avskärmning av en relativt liten andel av insatsvaran att få stora utestängande effekter. Tillämpning av exklusivitetsförpliktelser på digitala marknader medför därmed också risk för ett tippningsscenario.

Box 9 Tillsynserfarenhet: Exklusivitetsavtal med träningsanläggningar

Bruce (I'm with Bruce) är en så kallad träningsaggregator som säljer medlemskap där kunderna kan träna på olika träningsanläggningar. Träningsaggregatorer har själva inga fysiska anläggningar utan har i stället avtal med ett flertal träningsanläggningar som erbjuder träning via träningsaggregatorns tjänst. Konkurrensverket fick år 2019 in ett klagomål rörande Bruces tillämpning av klausuler om exklusivitet i avtal med träningsanläggningar. Det föranledde en utredning om förfarandet riskerade att utestänga konkurrerande företag och om det kunde utgöra en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal.

De lokaler och träningspass som tillhandahålls genom träningsanläggningarna kan ses som en insatsvara för träningsaggregatorerna. Exklusivitetsavtalen hindrade träningsanläggningarna från att erbjuda sin insatsvara till det utredda företagets konkurrenter. Därtill kännetecknades marknaden av indirekta nätverkseffekter som bidrog till att en träningsaggregators attraktivitet gentemot både kunder och träningsanläggningar ökade växelvis, och i relation till varandra, ju fler populära anläggningar som anslöt sig till träningsaggregatorn. En träningsaggregator som knöt till sig de leverantörer av insatsvaran som var särskilt populära för kunderna, och därigenom

uppnådde en viss etablering och medlemsantal, bedömdes vara svår att stå utanför för en mindre anläggning. Sammantaget riskerade förfarandet att leda till naturlig inlåsning av både anläggningar och kunder och därigenom hämma konkurrenters möjligheter att träda in och växa på marknaden på ett sätt som befarades få bestående effekter på en ny och omogen marknad.

Konkurrensverket fattade därför ett interimistiskt beslut som förbjöd Bruce att tillämpa och teckna nya exklusivitetsavtal inom vissa geografiska områden i avvaktan på slutlig prövning.²³⁰ Beslutet överklagades till Patent- och marknadsdomstolen som delade Konkurrensverkets bedömning att avtalen sannolikt medförde en begränsning av konkurrenternas marknadstillträde och upprätthöll Konkurrensverkets beslut.²³¹ Bruce fick efter överklagande till Patent- och marknadsöverdomstolen inte prövningstillstånd.²³²

Det interimistiska beslutet riktade sig enbart mot Bruce. Under utredningen visade det sig att även Bruces konkurrenter tillämpade exklusivitetsklausuler i sina avtal med träningsanläggningar. Konkurrensverket kom därför att utvidga utredningen till att även avse exklusivitetsavtal som konkurrenterna Swiftr (Swiftr AB) och Classpass (Classpass Europe BV/Fitness Collection Scandinavia AB) hade ingått med träningsanläggningar i Sverige.

I den fortsatta utredningen fann Konkurrensverket att de avtal om exklusivitet som Bruce ingått kunde innebära en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. Efter att Bruce inkommit med frivilliga åtaganden som begränsade företagets tillämpning av exklusivitetsavtal gjorde Konkurrensverket bedömningen att dessa var tillräckliga för att ta hand om de konkurrensproblem som identifierats och godtog de frivilliga åtagandena. Företaget åtog sig bland annat att avstå från att tillämpa de befintliga exklusivitetsklausulerna i de avtal som omfattades av Konkurrensverkets interimistiska beslut och att, under en period om 24 månader, inte tillämpa eller ingå fler än ett visst antal nya avtal om exklusivitet med befintliga eller nya avtalsparter i vissa geografiska områden.²³³

Övriga utredda aktörer avskrevs från vidare utredning med beaktande av det utredda företagets begränsade omsättning²³⁴ respektive de tecknade exklusivitetsavtalens begränsade omfattning²³⁵.

²³⁰ Konkurrensverkets beslut den 5 december 2019 i ärende med dnr 572/2019.

²³¹ Patent- och marknadsdomstolens beslut den 17 januari 2020 i mål nr PMÄ 17901-19.

²³² Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 20 februari 2020 i mål nr PMÖÄ 1691-20.

²³³ Konkurrensverkets beslut den 7 juli 2020 i ärende med dnr 572/2019.

²³⁴ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 749/2019 (Swiftr).

²³⁵ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 750/2019 (Classpass).

8.1.3 Möjligheter och utmaningar för effektiv tillsyn

Konkurrensverket bedömer att det går att skilja mellan olika typer av marknader med hänsyn till tippning. Medan vissa marknader har tippat, kan man skilja mellan två olika typer av marknader som inte ännu har tippat: marknader som troligen inte kommer att tippa och marknader som kan göra det i framtiden.

Som diskuterats ovan kan det finnas vissa samspelande faktorer på digitala marknader som gör dem mer känsliga för tippning. En tippning behöver dock inte vara resultatet av marknadens natur, i form av exempelvis nätverkseffekter. Som diskuterats ovan kan tippningen istället ha uppnåtts genom förfaranden som tillämpas av enskilda företag och som försvårar multi-homing eller byte mellan tjänster. Det kan vara svårt att förutse vilka marknader som kan komma att tippa och när det kommer att ske. Den slutsats som redan dragits i kapitel 4, nämligen att det finns behov av mer empirisk forskning angående riskfaktorer, kan därmed understrykas även i detta sammanhang.

Kan Konkurrensverket utöva tillsyn innan en marknad har tippat?

Om Konkurrensverket kan ingripa mot ett företag avgörs bland annat av marknadsmakten som företaget innehar. Inom konkurrensrätten bedöms typiskt sett ett företags marknadsmakt med utgångspunkt i dess omsättning i förhållande till den totala marknadens omsättning. Som påpekats tidigare i undersökningen, kan dock en beräkning av marknadsandelar utifrån omsättning vara mindre lämplig i en bedömning av en plattformers marknadsmakt på digitala marknader.²³⁶ Konkurrensmyndigheter kan därför behöva använda andra storleksmått, såsom användarantal men även andra kvalitativa uppgifter, vid bedömningen av om en plattform besitter marknadsmakt.

I tillägg till diskussionen om andra mått på marknadsmakt än omsättning kan påpekas att resultaten av sektorsundersökningen visar på att kvalitet, bredd och typ av användare ofta är minst lika viktigt som antalet användare. Detta tyder på att kvaliteten på anslutna företag är av stor vikt och indikerar att storlek i sig självt inte alltid är ett konkurrensproblem. Liknande slutsatser har lyfts fram i utländska rapporter.²³⁷ Det är dock komplicerat att på ett objektiva sätt avgöra kvaliteten på en insatsvara eller dylikt i en konkurrensrättslig bedömning. Det finns hittills ingen etablerad modell som anger hur denna typ av analys generellt låter sig göras och presenteras kvantitativt. En kvalitativ analys av hur viktigt det är att ha exempelvis vissa strategiska leverantörer eller kunder, genom hänvisning till undersökningar och intervjuer, är alltså möjligt och har framförts i praxis.²³⁸

²³⁶ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.4.

²³⁷ Lancieri och Sakowski (2020), s. 49.

²³⁸ Se till exempel Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 28 juni 2018 i mål nr PMT 1443-18, s. 10. Se även kommissionens beslut den 13 maj 2009 COMP/C-3 /37.990 *Intel*, p. 1577 ff.

Marknadsandelar på digitala marknader ger alltså inte nödvändigtvis den fulla bilden av ett företags marknadsmakt. Ett företag kan ha viss marknadsmakt även under tröskelvärden på 30 procent som återfinns i VGUF.²³⁹

Tillgång till data, förekomsten av nätverkseffekter och marknadens snabbriklighet kan göra att aktörer med en marknadsandel som understiger tröskelvärdet i VGUF har, eller snabbt tillskansar sig, marknadsmakt. Kumulativa effekter av nät av liknande konkurrensbegränsande avtal som tillämpas av flera aktörer med relativt låga marknadsandelar kan dessutom vara svåra att ingripa mot. Ett ingripande mot ett visst företags agerande skulle i vissa fall kräva att företaget i fråga har en marknadsandel som överstiger tröskelvärdet i VGUF. Alternativt kan gruppundantaget behöva återkallas med stöd av artikel 29 i förordning 1/2003, respektive 2 kap. 3 § andra stycket KL.²⁴⁰ Detta är en sällan använd mekanism som kräver komplexa rättsliga och empiriska bedömningar. Sammantaget finns således en risk att konkurrensmyndigheter inte kan ingripa, eller inte kan ingripa tillräckligt snabbt, mot förfaranden som de som avhandlats ovan.

I träningsaggregator-ärendet, som redogjorts för i Box 9 ovan, kunde Konkurrensverket ingripa mot ett förfarande som tillämpades av ett företag som med god marginal hade en marknadsandel som översteg 30 procent. Ärendet avslutades genom godtagande av åtaganden.²⁴¹ Undantaget i VGUF var alltså inte tillämpligt på de utredda avtalen som tecknats av detta företag. Därtill kan noteras att Konkurrensverket använde sig av den möjlighet som finns att meddela ett interimistiskt åläggande, vilket kan vara av särskild betydelse på en tippningsbenägen marknad. Övriga utredda aktörer avskrevs från vidare utredning med beaktande av det utredda företagets begränsade omsättning²⁴² respektive de tecknade exklusivitetsavtalens begränsade omfattning²⁴³. I dessa ärenden som utreddes parallellt var det alltså inte möjligt för Konkurrensverket att ingripa mot alla företag som vid tillfället var verksamma på marknaderna i fråga och som tillämpade liknande förfaranden. En viktig omständighet var de utredda företagens marknadsandelar i förhållande till de tröskelvärden för marknadsandelar som finns i VGUF. Att ett tillsynsbeslut kan inriktas enbart mot de aktörer vars marknadsandel överstiger tröskelvärdet kan resultera i oönskade trappstegseffekter. Frågan om tröskelvärdet i VGUF behandlas mer utförligt i avsnitt 8.2.2 nedan.

²³⁹ Förordning 330/2010, art. 2 och 3.

²⁴⁰ En utförligare diskussion om återkallelse av gruppundantaget förs nedan i avsnitt 8.2.2.

²⁴¹ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 572/2019.

²⁴² Konkurrensverket beslut i ärende med dnr 749/2019.

²⁴³ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 750/2019.

Kan Konkurrensverket utöva tillsyn efter det att en marknad har tippat?

Konkurrensverkets möjlighet att ingripa mot företag på en tippad marknad begränsas i viss mån av att konkurrensreglerna vanligen är inriktade på företags förfaranden, snarare än strukturella faktorer på en marknad. Kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter (efter implementeringen av ECN+-direktivet²⁴⁴) kan visserligen kräva strukturella åtgärder för att lösa ett konkurrensproblem, men detta är bara möjligt om det inte finns några lika effektiva beteendemässiga åtgärder.²⁴⁵ Givet att konkurrensreglerna är inriktade på förfaranden och inte marknadsstrukturer syftar strukturella åtgärder i första hand till att undanröja konkurrensbegränsande förfaranden hos individuella företag. Förordning 1/2003 slår dessutom uttryckligen fast att strukturella åtgärder som ingriper i själva företagsstrukturen endast får användas "om det finns betydande risk för fortsatta eller upprepade överträdelser som härrör från själva strukturen i företaget."²⁴⁶ Det saknas dock konkret vägledning från domstolspraxis under vilka omständigheter strukturella åtgärder kan användas. Hittills har kommissionen i första hand använt strukturella åtgärder i ärenden som avslutats i samförstånd med företagen, exempelvis genom frivilliga åtaganden.²⁴⁷

De begränsade möjligheter som den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen erbjuder för att lösa strukturella konkurrensproblem illustreras också av att marknader där strukturella konkurrensproblem typiskt sett uppstår, exempelvis sådana som kännetecknas av naturliga monopol, traditionellt sett är reglerade. Marknadsstrukturen på en tippad marknad kan vara avgörande för i vilken utsträckning det är möjligt att i ett enskilt fall öppna upp marknaden genom tillsynsbeslut. I de fall där tippning drivs av förfaranden som tillämpas av enskilda företag, såsom de som diskuterats ovan, snarare än av marknadsstrukturen i sig, skulle tillsyn med stöd av nuvarande förbudsreglering kunna vara en möjlig lösning. Det kan dock noteras att det förs en diskussion inom doktrinen i vilken mån konkurrensmyndigheter borde ingripa i företagets affärsmodell.²⁴⁸

I kapitel 4 konstaterar Konkurrensverket också att det kan vara svårt att avgöra om en marknad har tippat eller om den är mycket koncentrerad. Det gäller särskilt i en situation såsom den hos appbutikerna där det förekommer multi-homing (app-ägare) på ena sidan och single-homing (konsumenter) på andra sidan. Rörande appbutiker har kommissionen redan bedrivit viss tillsyn mot Google i *Android*-ärendet.²⁴⁹ Kommissionen har dessutom öppnat flera utredningar rörande Apples

²⁴⁴ ECN+-direktivet, art. 10.

²⁴⁵ Förordning 1/2003, art. 7.

²⁴⁶ Förordning 1/2003, skäl 12.

²⁴⁷ Kommissionens beslut den 26 juli 2016 AT.39317 *E.ON Gas*; kommissionens beslut den 20 september 2019 AT.39759 *ARA Foreclosure*.

²⁴⁸ Se exempelvis Ibáñez Colomo, Pablo (2020) *Self-Preferencing: Yet Another Epithet in Need of Limiting Principles*, *World Competition*, Vol. 43, No. 4, s. 438–440.

²⁴⁹ Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*.

appbutik.²⁵⁰ Dessa ärenden är dock antingen överklagade till tribunalen vid EU-domstolen (tribunalen) eller under pågående utredning, varför de inte kan läggas till grund för en utvärdering av i vilken mån tillsyn med stöd av den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen kan lösa problem på marknader som potentiellt sett kan ha tippat.

De tre ärenden som kommissionen har öppnat mot Apples förfaranden visar på problematiken att åtgärda konkurrensproblem som rör en hel marknad med hjälp av tillsyn som är inriktad på specifika förfaranden. Parallella utredningar av olika beteenden som tillämpas av ett och samma företag är också tids- och resurskrävande. Ärendena illustrerar att det befintliga konkurrensregelverket inte är helt ändamålsenligt i de fall då identifierade konkurrensproblem täcker en hel eller stora delar av marknaden.

Samtidigt visar tillsynserfarenhet från äldre ärenden att vissa konkurrensproblem blir mindre signifikanta över tid när innovation leder till framväxten av nya produkter och tjänster (så kallad Schumpeterian competition).²⁵¹ I *Microsoft I-målet*²⁵² bestod ett av de identifierade konkurrensproblemen i kopplingsförbehållet mellan Windows och Media Player. Idag tar många konsumenter i stället del av musik och video via streamingtjänster såsom Spotify, Apple Music eller Youtube. Samma utveckling har skett rörande filmer och TV-serier. Betydelsen av de tidiga mediaspelarna har därför minskat dramatiskt. Det är med andra ord svårt att veta på förhand när ett ingripande på en marknad som har tippat, i form av tillsyn eller lagstiftning, är nödvändigt.

Konkurrensverkets sektorsundersökning visar att olika digitala plattformsmarknader skiljer sig åt i betydande grad. Det innebär att konkurrensmyndigheter behöver göra en individuell bedömning av huruvida en marknad redan har tippat eller kan komma att tippa i närtid. Den övergripande slutsatsen från de överväganden som görs ovan är att det behövs mer erfarenhet, både från forskning och praxis, rörande tippningsrisker och kännetecknen av tippade marknader. Det står dock klart att behovet av åtgärder för att säkerställa en fungerande konkurrens skiljer sig åt mellan olika marknader och dessutom kan förändras snabbt både på kort och på lång sikt. Avseende marknader som har tippat är det osäkert om tillsyn med stöd av den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen skulle kunna användas för att effektivt åtgärda eventuella konkurrensproblem som uppstår på sådana marknader.

²⁵⁰ Kommissionens ärende 40437 *Apple – App Store Practices (music streaming)*; kommissionens ärende 40652 *Apple – App Store Practices (e-books/audiobooks)*; samt kommissionens ärende 40716 *Apple – App Store Practices*.

²⁵¹ Whish, Richard och Bailey, David (2018) *Competition Law*, nionde uppl., Oxford University Press, s. 10.

²⁵² Mål T-201/04 *Microsoft Corp. mot Europeiska kommissionen* EU:T:2007:289.

8.1.4 Konkurrensverkets slutsatser

Sektorsundersökningen visar att det är svårt att på förhand förutse vilka marknader som har en sådan marknadsstruktur att de har benägenhet att tippa. Emellertid framgår av Konkurrensverkets tillsynserfarenhet och tidigare rapporter att det finns beteenden från företag som kan underlätta eller påskynda tippning på ett artificiellt sätt. Exklusivitetsavtal försvårar multi-homing för företagsanvändare och kan på så sätt föranleda tippning. De marknadsförhållanden som kännetecknar bland annat digitala marknader kan ge incitament att förbehålla sig insatsvaran exklusivt. Vidare har framgått att även exklusivitetsavtal som i sig inte omfattar en stor del av marknaden kan få omfattande avskärmande konkurrensbegränsande effekter.

Inom ramen för Konkurrensverkets tillsynserfarenhet har det varit möjligt att utöva tillsyn mot förfaranden som potentiellt kan leda till tippning. Vad gäller tillsyn på marknader som redan har tippat kan däremot konstateras att det för närvarande framstår som osäkert om, och på vilka marknader, effektiv tillsyn är möjlig. Sektorsundersökningen har inte kunnat ge några entydiga svar på denna fråga, utan en bedömning måste göras marknad för marknad.

8.2 Plattformars förmedlingsmakt mot företagsanvändare

Flera expertrapporter har framhållit att plattformar som har förmedlingsmakt kan bli en oundviklig partner för att företagsanvändare ska kunna nå de kunder som finns på andra sidan plattformen.²⁵³ Huvudfrågan i detta avsnitt är i vilken mån förmedlingsmakt kan vägas in i konkurrensrättsliga analyser. Det diskuteras även om det finns några omständigheter där ett effektivt ingripande mot konkurrensbegränsande förfaranden av plattformar med förmedlingsmakt inte är möjligt med stöd av den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen.

Konkurrensverket har i kapitel 4 konstaterat att förekomsten av förmedlingsmakt inte är binär utan snarare en glidande skala, där plattformar kan ha en svagare eller starkare grad av förmedlingsmakt. Ju svagare faktisk eller potentiell konkurrens om kunderna som plattformen möter, desto starkare blir plattformens förmedlingsmakt. Vidare framgår också att graden av förmedlingsmakt inte nödvändigtvis beror på hur stor plattformen är eller hur koncentrerad marknaden är.

²⁵³ Crémer m.fl. (2019), s. 49 och 69–70 såväl som Schweitzer m.fl. (2018), s. 6 använder begreppet "intermediation power". Andra rapporter, till exempel Furman m.fl. (2019), s. 41, använder i stället begreppet "gatekeeper" (grindvakt). För en övergripande genomgång av olika rapporters begrepp, se Lancieri och Sakowski (2020), s. 76.

Vad som är relevant för diskussionen i detta kapitel är vilken metod som kan användas för att bedöma om det förekommer förmedlingsmakt på en viss marknad och hos ett visst företag. Detta är särskilt viktigt på marknader där beräkningen av marknadsandelar är svår att utföra eller där marknadsandelar kan vara missvisande i relation till företags marknadsstyrka.²⁵⁴ I denna undersökning har Konkurrensverket tagit fram ett antal faktorer som förekommer inom ekonomisk litteratur samt utfört analyser baserade på dessa faktorer. Dessa har i kapitel 4 brutits ner till följande faktorer:

- tillgång till kundgrupper som inte går att nå via andra plattformar
- förekomst av andra kanaler än plattformar för att nå kunderna
- plattformens storlek i relation till företagsanvändarna
- förekomsten av dubbla roller eller ekosystem
- möjligheter till inträde och inträdeshinder.

Som har konstaterats i kapitel 5 kan företagets marknadsandel och storleksförhållanden också vara en faktor i bedömningen av förmedlingsmakt. Samtidigt kan noteras att marknadsandelar kan vara svåra att beräkna eller till och med vara missvisande på plattformsmarknader. Denna faktor har därför inte analyserats närmare i kapitel 5.

Det kan finnas ytterligare faktorer som skulle kunna analyseras vid en bedömning av förmedlingsmakt. Det kan noteras här att informationsinsamlingen som Konkurrensverket genomfört har varit fokuserad på plattformar och deras företagsanvändare. För att kunna göra en fullständig analys av förmedlingsmakten hos en plattform kan det även behövas information från plattformens kunder på den andra sidan.

8.2.1 Rättsliga förutsättningar

En viktig fråga som följer av resultaten av sektorsundersökningen och Konkurrensverkets egen tillsynserfarenhet är om plattformars förmedlingsmakt gentemot företagsanvändare kan integreras i tillsynen på ett adekvat sätt.²⁵⁵

Vissa förfaranden som plattformar ägnar sig åt i relation till sina företagsanvändare kan åtgärdas med stöd av 2 kap. 1 § KL och/eller artikel 101 FEUF. Så var exempelvis fallet i Konkurrensverkets tillsynsärende mot onlineresebyråer rörande så kallade prisparitetsklausuler.²⁵⁶ Det måste dock beaktas att flera förfaranden i

²⁵⁴ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.4.

²⁵⁵ Se även Schweitzer m.fl. (2018), s. 6; Crémer m.fl. (2019), s. 49–50.

²⁵⁶ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 595/2013 (Expedia); Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 596/2013 (Booking.com). Se även bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

vertikala relationer mellan plattformar och deras företagsanvändare är undantagna från tillämpningen av artikel 101 FEUF när båda avtalsparterna har marknadsandelar under 30 procent var.²⁵⁷ Det finns också andra situationer där bestämmelserna om konkurrensbegränsande avtal inte är tillämpliga, till exempel då det rör sig om ett unilateralt (ensidigt) förfarande från plattformens sida.

I de fall då förfarandet är renodlat unilateralt är frågan om 2 kap. 7 § KL och/eller artikel 102 FEUF är tillämpliga. För detta krävs för det första att företaget i fråga innehar en dominerande ställning på en relevant marknad. För det andra krävs att företaget har gjort sig skyldigt till ett missbruk av dess dominerande ställning. Eftersom marknadsandelar kan vara svåra att beräkna eller missvisande på plattformsmarknader är frågan om den sedvanliga metoden för bedömningen av dominans som för närvarande används ger en rättvisande bild av marknadsförhållandena på plattformsmarknader.

8.2.2 Hur kan förmedlingsmakt beaktas vid bedömningen av vertikala restriktioner?

Olika rapporter rörande digitala plattformar har berört frågan om hur förmedlingsmakt ska behandlas i utredningar om missbruk av dominerande ställning. Det är dock också relevant att överväga vilka frågor som kan vara relevanta i kontexten av utredningar rörande konkurrensbegränsande avtal. Som redan nämnts i inledningen till detta kapitel kan vissa förfaranden fångas av dessa bestämmelser eftersom det finns ett avtal mellan plattformen och företagsanvändaren som kan innehålla konkurrensbegränsande klausuler. Konkurrensverket kan ge några exempel på sådana omständigheter från sin tillsynserfarenhet, främst ärendena rörande onlineresebyråer som introduceras i Box 10 nedan.²⁵⁸

I utredningar som gäller potentiella överträdelser av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF i vertikala förhållanden är VGUF och lagen om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal tillämpliga på ett flertal avtal.²⁵⁹ Det innebär förenklat att avtalsklausuler, förutom vissa särskilt listade bestämmelser,²⁶⁰ som skulle kunna vara konkurrensbegränsande är undantagna från tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF så länge parternas marknadsandel understiger 30 procent vardera (det så kallade tröskelvärdet).²⁶¹ Presumtionen bakom VGUF är att vertikala restriktioner är generellt sett mindre skadliga för konkurrensen än konkurrensbegränsningar som sker mellan konkurrenter och då särskilt när parterna innehar måttliga marknadsandelar på den relevanta marknaden.

²⁵⁷ Förordning 330/2010, art. 2 och 3.

²⁵⁸ Se utförligare diskussion i bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

²⁵⁹ Förordning 330/2010; lagen (2008:581) om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal. I relation till tillämpningen av denna lag hänvisar 3 § till förordning 330/2010.

²⁶⁰ Förordning 330/2010, art. 4 och 5.

²⁶¹ Förordning 330/2010, art. 2 och 3.

I relation till digitala plattformar är en fråga om tröskelvärden i VGUF förhindrar ett effektivt ingripande mot vissa konkurrensbegränsande avtal. Dels kan det uppstå situationer där parallella nät av konkurrensbegränsande avtal tillämpas av olika företag som var för sig har en marknadsandel som understiger tröskelvärdet, men som sammantaget kan få en stor marknadspåverkan. Dels kan situationer uppstå där ett enskilt företag med en marknadsandel som understiger tröskelvärdet tillämpar konkurrensbegränsande avtal som riskerar att få större marknadspåverkan i kraft av företagets förmedlingsmakt.

Situationen där det förekommer flera parallella nät av avtal som tillämpas av olika företag har i Konkurrensverkets tillsyn förekommit både i utredningar rörande onlineresebyråer och i utredningar om träningsaggregatorer.²⁶² Vissa typer av avtalsklausuler, exempelvis snäva prisparitetsklausuler eller exklusivitetsavtal, anses i regel inte vara skadliga i vertikala förhållanden så länge avtalsparterna har måttliga marknadsandelar.²⁶³ Om stora delar av den relevanta marknaden täcks av sådana avtal kan det enstaka avtalet emellertid bidra till att begränsa konkurrensen på en marknad.²⁶⁴

En annan fråga är om potentiellt konkurrensbegränsande avtalsklausuler kan ge upphov till märkbara effekter på konkurrensen när de tillämpas av en enskild plattform vars marknadsandel understiger tröskelvärdet, men som har en viss grad av förmedlingsmakt. En hög grad av förmedlingsmakt innebär nämligen, med beaktande av de faktorer som används i kapitel 5, att företagsanvändare skulle få svårt att välja bort plattformen även om den exempelvis påtvingar användarna konkurrensbegränsande avtalsklausuler.²⁶⁵ Om en plattform med stark förmedlingsmakt introducerar till exempel exklusivitetsklausuler eller breda prisparitetsklausuler, skulle konkurrensbegränsande effekter kunna uppnås vid en relativt låg marknadstäckning.²⁶⁶ En sådan effekt torde tillta ju viktigare de kunder som plattformen har tillgång till är för företagsanvändaren. Detta eftersom plattformen erbjuder tillgång till kunder som användarna svårt kan få tillgång till på andra

²⁶² Se utförligare diskussion i bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

²⁶³ För mer information om snäva respektive breda prisparitetsklausuler, se Box 1. Det kan även noteras att kommissionen, i sin inledande konsekvensbedömning i den pågående översynen av VGUF, föreslår ett alternativ som skulle innebära att breda paritetsklausuler ska ingå i listan med uteslutna begränsningar i nuvarande artikel 5 VGUF, samt ett alternativ om att alla typer av paritetsklausuler ska ingå i listan om uteslutna begränsningar i artikel 5 VGUF. Se vidare: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12636-Revision-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>

²⁶⁴ Se exempelvis mål C-234/89 *Stergios Delimitis mot Henninger Bräu* EU:C:1991:91, p. 27. Vertikala riktlinjerna, p. 75.

²⁶⁵ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.7.

²⁶⁶ Se även Europeiska kommissionen, *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 182–183.

sätt. Frågan har dock inte kunnat analyseras närmare inom ramen för denna sektorsundersökning eftersom få indikationer på användning av den typen av klausuler framkommit avseende de undersökta marknaderna.²⁶⁷ Konkurrensverket har i nuläget inte heller någon konkret erfarenhet av en sådan situation från tillsynen.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att kommissionen för närvarande utför en översyn av VGUF och vägledningen²⁶⁸ som tillhör förordningen.²⁶⁹ I relation till plattformar har vissa bidrag till kommissionens konsultationer uttryckt farhågor om att tröskeln för tillämpligheten av VGUF är för hög med avseende på plattformar med en förmedlarroll.²⁷⁰ Konsultationssvaren till kommissionen visar dock att de flesta respondenter anser att tröskelvärdet är lämpligt för ändamålet att enbart undanta avtal som kan antas uppfylla kriterierna i artikel 101.3 FEUF.²⁷¹ Det ligger också i tröskelvärdenas natur att de inte kan ta hänsyn till alla eventualiteter som uppträder i relation till det stora antalet vertikala avtal som sluts.

Potentiella problem har dock påpekats i relation till proceduren för att en konkurrensmyndighet kan avstå från att tillämpa eller återkalla förmånen som följer av VGUF, alltså undantaget från tillämpningen av artikel 101.1 FEUF.²⁷² Det finns för närvarande två bestämmelser som gör det möjligt att återkalla, eller inte tillämpa, VGUF. Enligt artikel 6 VGUF kan kommissionen förklara att förordningen inte ska tillämpas på parallella nät av vertikala begränsningar som omfattar mer än 50 procent av den relevanta marknaden. Dessutom kan kommissionen eller en nationell konkurrensmyndighet återkalla rätten att omfattas av gruppundantaget för vertikala begränsningar vars verkningar är oförenliga med artikel 101.3 FEUF i enlighet med artikel 29.2 i förordning 1/2003. Nationella konkurrensmyndigheter kan bara använda denna möjlighet gällande restriktioner som endast har verkningar på en relevant geografisk marknad som kan avgränsas till (hela eller en del av) den myndighetens nationella territorium.

Det framkommer av konsultationssvaren till kommissionen att det finns ett antal upplevda problem rörande båda procedurerna för att återkalla tillämpligheten av VGUF. Konkurrensmyndigheter uppfattar att proceduren är otydlig och komplex och att den har begränsade effekter. Särskilt framhävs den komplexa bevisbördan i kombination med de otydliga beviskraven för konkurrensmyndigheterna. Även andra respondenter kritiserar procedurerna.²⁷³ Historiskt sett är det också extremt ovanligt att återkallelseproceduren använts i praktiken. Samtidigt måste det erinras

²⁶⁷ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.7.2.

²⁶⁸ Tillkännagivande från kommissionen – Riktlinjer om vertikala begränsningar, EUT 2000/C 130/1 ("vertikala riktlinjerna").

²⁶⁹ Kommissionen samlar alla dokument relaterade till VGUF-översynen här: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>.

²⁷⁰ *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 55–56.

²⁷¹ *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 55–56.

²⁷² *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 80.

²⁷³ *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 230–231.

om att ett av syftena med gruppundantaget är att skapa rättssäkerhet för företag som omfattas. Ju lättare det är att återkalla förmånen av gruppundantaget, desto mindre blir också rättssäkerheten som skapas för företag.

Resultaten av sektorsundersökningen ger inget direkt stöd för att det befintliga tröskelvärdet skulle begränsa Konkurrensverkets ingripandemöjligheter i förhållande till de marknader som undersökts. Det kan dock konstateras att förekomsten av stark förmedlingsmakt inte nödvändigtvis kan begränsas till företag som äger marknadsandelar över tröskelvärdet. I detta sammanhang vore det önskvärt att se över förfarandena för att återkalla tillämpligheten av VGUF.

En viktig fråga i sammanhanget, som diskuteras närmare i avsnitt 8.2.5, är hur konkurrensmyndigheter kan göra en bedömning av hur stark förmedlingsmakten är hos en plattform vars marknadsandel understiger 30 procent. Att marknadsandel inte alltid är en bra indikator på marknadsmakt hos plattformar har också lyfts av konkurrensmyndigheter som besvarat kommissionens konsultation.²⁷⁴ En annan, relaterad, fråga som diskuteras nedan i avsnitt 8.2.4 är dessutom hur den relevanta marknaden i ärendet definieras.

Box 10 Tillsynserfarenhet: Bokning av hotellrum via onlineresebyråer

Konkurrensverket har tillsynserfarenhet från plattformsmarknader där det har funnits tecken på förmedlingsmakt. I de parallella utredningarna av onlineresebyråerna Booking (Bookingdotcom Sverige AB/Booking.com BV) och Expedia (Expedia Inc./Expedia Sweden AB) var frågan om prisparitetsklausulerna som användes av dessa resebyråer gentemot hotell begränsade konkurrensen i strid mot 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF.²⁷⁵ Utredningarna avslutades efter frivilligt åtagande om att inte tillämpa klausulen om bred prisparitet i sina avtal med hotellen²⁷⁶ som Konkurrensverket gjorde bindande i relation till Booking och med hänsyn till att Expedia frivilligt ändrade sina villkor på ett likartat sätt som Booking²⁷⁷.

Genom ett samspel av indirekta nätverkseffekter och tillämpning av likartade klausuler om bred prisparitet bidrog klausulerna till att försvaga mellanmärkeskonkurrensen. De breda prisparitetsklausulerna innebar att onlineresebyråerna hade mindre anledning att konkurrera med låga provisionsnivåer än vad som annars hade varit fallet. Klausulerna kunde även ytterligare hindra inträdande företags möjligheter att utmana etablerade företag. Därigenom kunde företagen freda sig från priskonkurrens. Detta riskerade att

²⁷⁴ *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD(2020) 173 final, s. 56.

²⁷⁵ Se utförligare diskussion i bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

²⁷⁶ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 596/2013 (Booking.com).

²⁷⁷ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 595/2013 (Expedia).

leda till högre provisioner, och i förlängningen högre priser på hotellrum för kunder.

I Konkurrensverkets beslut rörande Booking framhålls att företaget är marknadsledande med en marknadsandel som med god marginal överstiger 30 procent. I beslutet avseende Expedia anges att företaget har en stark marknadsställning. Den ställning som Expedia hade på marknaden medförde att företagets avtalsvillkor påverkade konkurrensen på ett likartat sätt som Bookings villkor.

Hotellen önskade nå en så hög beläggningsgrad som möjligt och ansåg sig vanligen behöva vara anslutna till flera onlineresebyråer för att attrahera kunder. Onlineresebyråerna var därför attraktiva för hotellen, eftersom de gjorde det möjligt för hotellen att nå vissa kunder, exempelvis internationella resenärer, på ett sätt som inte var möjligt via andra bokningskanaler.

Onlineresebyråärendena visar alltså att frågan om förmedlingsmakt kan spela en viktig roll även i utredningar gällande potentiellt konkurrensbegränsande avtal.

8.2.3 Hur kan förmedlingsmakt beaktas i samband med en dominansbedömning?

Huvudfrågan i detta avsnitt är om och i så fall hur förmedlingsmakt ska beaktas vid bedömningen av om ett företag innehar en dominerande ställning. Det är inledningsvis viktigt att kort diskutera skillnaden mellan dessa två koncept. En dominerande ställning är ett juridiskt koncept som är förankrat i artikel 102 FEUF och numera även i 2 kap 7 § KL. Vad en dominerande ställning är har vidare definierats i EU-domstolens praxis. I *Hoffman-La Roche* definierar EU-domstolen en dominerande ställning som:

[...] den situationen att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra upprätthållandet av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att företagets ställning tillåter det att i betydande omfattning agera oberoende i förhållande till konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenter.²⁷⁸

²⁷⁸ Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36, p. 38.

Förmedlingsmakt, däremot, är relativt nytt som namngivet koncept och saknar därför bas i lagstiftning och definition i EU-domstolens praxis. Detta koncept har, som redan nämnts, beskrivits som en typ av marknadsområde som utgår från plattformens tillgång till kundgrupper som inte kan nås på andra sätt än genom plattformen i fråga. Det har också nämnts ovan att förmedlingsmakt kan förekomma vid relativt låga marknadsandelar.²⁷⁹

Om ett företag har förmedlingsmakt kan detta, som diskuteras mer utförligt i avsnitten nedan, vara en faktor som kan tas i beaktande vid en bedömning av om företaget har en dominerande ställning. Det innebär dock *inte* att förmedlingsmakt kan likställas med en dominerande ställning. Det är därför viktigt att hålla isär dessa två koncept i diskussionen nedan.

En första fråga vid en dominansbedömning är på vilket sätt förmedlingsmakt kan integreras i en sådan analys. Denna fråga har än större relevans om det är svårt att utföra en sedvanlig beräkning av marknadsandelar eller om det skulle ge en missvisande bild av marknadsförhållandena.²⁸⁰ Faktum är att stor tonvikt för närvarande läggs på marknadsandelar vid bedömningen av en dominerande ställning. EU-domstolen har i *Hoffmann-La Roche* dock slagit fast att:

Innehavet av en betydande marknadsandel som bevis för att det föreligger en dominerande ställning är inte en oföränderlig faktor. Betydelsen härav varierar från marknad till marknad beroende på marknadernas struktur och då särskilt vad gäller produktionen, utbudet och efterfrågan.²⁸¹

Frågan om ett företag har en dominerande ställning behöver med andra ord inte enbart knytas till marknadsandelen som företaget innehar. EU-domstolens praxis ställer inte heller upp något krav på en minsta marknadsandel som måste nås. Det gäller dock en presumtion att ett företag har en dominerande ställning vid en marknadsandel som överstiger 50 procent samtidigt som kommissionen tillämpar en presumtion att dominans är osannolikt om företagets marknadsandel understiger 40 procent.²⁸²

Vad som behövs, som redan nämnts ovan, i relation till konceptet förmedlingsmakt är alltså en analysram av hur sådan makt kan definieras och, om möjligt, kvantifieras.²⁸³ De faktorer som beaktas i kapitel 5 överlappar till stora delar med faktorer som även i ordinarie fall beaktas vid en utredning av om ett företag har en dominerande ställning. En bedömning av företagets marknadsområde kan dock

²⁷⁹ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.1 och kapitel 8 avsnitt 8.2.2.

²⁸⁰ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.4.

²⁸¹ Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36, p. 40.

²⁸² Mål C-62/86 *Akzo mot kommissionen* EU:C:1991:286, p. 60; Meddelande från kommissionen - Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT 2009/C 45/7, pp. 13–18.

²⁸³ Se vidare kapitel 5 avsnitt 5.8.

behöva göras i frånvaro av möjligheten att på ett tillfredställande sätt kunna beräkna plattformens marknadsandelar, även om detta inte utesluts.

En av de utmärkande faktorerna för förmedlingsmakt är vidare företagets tillgång till en kundgrupp som är svår att nå på annat sätt än genom företaget med förmedlingsmakt. Ju mindre konkurrens om kunderna plattformen möter, desto starkare är dess förmedlingsmakt. Detta innebär att begreppet "oundgänglig handelspartner" kan kopplas till konceptet om förmedlingsmakt i de fall då en plattform äger stark förmedlingsmakt. I relation till dominerande företag följer det av EU-domstolens fasta rättspraxis att oundgängliga handelspartner är företag med "*särskilt stora marknadsandelar*".²⁸⁴ Företag med stark förmedlingsmakt kan bli oundgängliga handelspartners, åtminstone för en del av företagsanvändares efterfrågan, eftersom de förmedlar tillgången till vissa kunder eller en viss kundgrupp som plattformens företagsanvändare svårigen kan nå på något annat sätt. Så skulle kunna vara fallet också i frånvaro av att plattformen når "*särskilt stora marknadsandelar*"²⁸⁵, även om detta inte utesluts.

Utöver sådana faktorer som i första hand rör marknadsförhållanden kan även företags beteenden på marknaden ge vissa insikter om deras position på marknaden. Vid närvaro av ett dominerande företag är konkurrensen på marknaden försvagad, vilket kan möjliggöra förfaranden som inte skulle vara möjliga för mindre konkurrenter utan följd effekter på deras marknadsställning.²⁸⁶ Om plattformen förfogar över förmedlingsmakt kan plattformen använda sig av förfaranden som inte skulle vara möjliga om dess beteende begränsades på ett effektivt sätt av konkurrenterna. Ett exempel i denna kontext kan vara en hög provisionsnivå som plattformen kräver av företagsanvändare för att kunna sälja produkter eller tjänster via plattformen. Om provisionsnivån dessutom är högre än hos konkurrerande plattformar utan att marknadsandelen hos plattformen påverkas av detta är det ett ytterligare indicium för att plattformen har ett visst mått av förmedlingsmakt. Konkurrensverket har viss tillsynserfarenhet av sådana marknadsförhållanden från onlineresbyrå-ärendena, som dock var utredningar rörande konkurrensbegränsande avtal (se Box 10).

Det ovan sagda innebär att förmedlingsmakt, åtminstone om denna är relativt stark, till viss del skulle kunna väga upp för att ett företag har en marknadsandel som är på den lägre skalan av vad som kan anses nå upp till en dominerande ställning. Det tål dock att upprepas att innehav av förmedlingsmakt inte ska likställas med en dominerande ställning.

²⁸⁴ Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36, p. 40; mål C-62/86 *Akzo mot kommissionen*, EU:C:1991:286, p. 60; mål C-23/14 *Post Danmark mot Konkurrenserådet* EU:C:2015:651, p. 42.

²⁸⁵ Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36, p. 40; mål C-62/86 *Akzo mot kommissionen* EU:C:1991:286, p. 60; mål C-23/14 *Post Danmark mot Konkurrenserådet* EU:C:2015:651, p. 42.

²⁸⁶ Mål 27/76 *United Brands* EU:C:1978:22, p. 65; mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36, p. 91.

8.2.4 Förmedlingsmakt och definitionen av en relevant marknad

Frågan om hur konkurrensmyndigheter kan ta hänsyn till förmedlingsmakt knyter inte bara an till frågan om plattformars marknadsmakt, utan även till frågan om hur konkurrensmyndigheter kan ta hänsyn till förmedlarrollen i definitionen av relevanta marknader. Det kan noteras att Konkurrensverket i *Booking*-ärendet 2015 preliminärt definierade en kanal för online-försäljning som en egen relevant marknad, nämligen "*marknaden för tillhandahållande av onlineresebyråttjänster avseende hotell belägna i Sverige*".²⁸⁷ Även i kommissionens redan nämnda *Google Search*-ärenden definieras olika webbaserade förmedlingsmarknader, nämligen "*comparison shopping services*"²⁸⁸, och "*online search advertising intermediation*"²⁸⁹.

I *Google Android*-ärendet definierar kommissionen bland annat en egen marknad för "appbutiker för Android".²⁹⁰ Det innebär alltså att kommissionen anser att Googles och Apples appbutiker, som också undersöks i sektorsundersökningen, inte konkurrerar tillräckligt med varandra för att vara på samma relevanta marknad.²⁹¹ Som anledning till detta anförs bland annat att tillverkare av mobiltelefoner inte ser olika operativsystem på sin hårdvara som utbytbara. Inte heller för användare av Androidmobiler anses det finnas utbytbarhet gentemot mobiler med andra operativsystem. Dessutom anses det för apputvecklare inte finnas någon utbytbarhet gentemot andra appbutiker med hänsyn till utvecklingen av appar.²⁹² Förmedlingen av varor och tjänster på nätet har alltså i flera fall ansetts vara egna relevanta marknader.

Det behöver inte vara så att företag med en förmedlingsroll alltid konkurrerar på egna marknader, men exemplen ovan visar att så *kan* vara fallet. I dessa fall är det möjligt för konkurrensmyndigheter att jämföra olika företag som är verksamma på en förmedlingsmarknad och den associerade marknadsmakten som dessa företag har i förhållande till varandra. I sammanhanget kan nämnas att kommissionen har påbörjat en översynsprocess över sitt tillkännagivande angående definitionen av relevant marknad.²⁹³ Denna översynsprocess kommer vid ett lämpligt tillfälle då kunskapen om digitala marknader har ökat betydligt under de senaste åren. Det reviderade tillkännagivandet kommer därför sannolikt att bidra till förbättrade metoder för att återspegla konkurrensen på dessa marknader på ett rättvisande sätt, oavsett om den relevanta marknaden utgörs endast av förmedling eller inte.

²⁸⁷ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 596/2013 (*Booking.com*), p. 15.

²⁸⁸ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 AT.39741 *Google Search (Shopping)*, p. 209.

²⁸⁹ Kommissionens pressmeddelande, *Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770.

²⁹⁰ Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*, p. 268.

²⁹¹ Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*, pp. 284 ff.

²⁹² Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*, pp. 285–290.

²⁹³ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/5, s. 5–13. För information om kommissionens översyn, se https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html

8.2.5 Det finns ett behov av praxis angående definitionen av förmedlingsmakt

Det skulle enligt Konkurrensverkets bedömning vara välkommet med mer praxis, även från domstolarna, om hur konkurrensmyndigheter ska analysera marknadsmakten som utgår från företag med förmedlingsmakt. En analys av huruvida ett företag har en dominerande ställning måste alltid vara fallspecifik. Det torde dock vara möjligt att utveckla en analysmodell som gör det möjligt för konkurrensmyndigheter att ge en rättvisande bild av marknadsmakten som innehas av företag med förmedlingsmakt.²⁹⁴ Det kan i sammanhanget noteras att kommissionens tre beslut mot Google, *Google Search (Shopping)*,²⁹⁵ *Google Android*²⁹⁶ och *Google Search (AdSense)*,²⁹⁷ har överklagats till tribunalen.²⁹⁸ Alla dessa ärenden rör förmedlingstjänster som tillhandahålls av Google och har därför potential att ge vägledning i relation till hur konkurrensmyndigheter kan ta hänsyn till förmedlingsmakt.

Den praxis som efterlyses här ovan uppstår dock inte i ett vakuum, utan är beroende av de ärenden som konkurrensmyndigheter utreder, eftersom dessa utredningar sedan kan bli föremål för domstolsprövning. Vid prioritering av ärenden tar Konkurrensverket bland annat hänsyn till behovet av ett vägledande i en fråga som aktualiseras i ärendet. Behovet av praxis kan därför beaktas vid prioriteringen av ett ärende som aktualiserar frågor om hur marknadsmakten hos företag med förmedlingsmakt ska bedömas. Vid en eventuell efterföljande behandling av ett sådant ärende i Patent- och marknadsdomstolarna har dessa domstolar även möjlighet att ansöka om ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF syftar till att ge nationella domstolar vägledning i de fall målet aktualiserar frågor om tolkningen av EU-rätten, i detta fall av artikel 102 FEUF rörande dominerande ställning.

Utöver utredningen av relevanta ärenden kan konkurrensmyndigheter även vidta andra åtgärder för att förbättra förutsättningarna för tillsynen. Denna sektorsundersökning följer ett sådant syfte då den bland annat ska förbättra Konkurrensverkets kunskap om plattformsmarknader.

²⁹⁴ Detta efterlyses även i Crémer m.fl. (2019), s. 50.

²⁹⁵ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 AT.39741 *Google Search (Shopping)*.

²⁹⁶ Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*, p. 590.

²⁹⁷ Kommissionens beslut den 20 mars 2019 AT.40411 *Google Search (AdSense)* (ej publicerat än).

²⁹⁸ Överklagandena har följande målnummer: mål T-612/17 *Google Search (Shopping)* (oavgjort); mål T-604/18 *Google Android* (oavgjort); mål T-334/19 *Google Search (AdSense)* (oavgjort).

8.2.6 Möjligheter och utmaningar för effektiv tillsyn

I de föregående avsnitten har diskuterats hur förmedlingsmakt kan integreras i analysen rörande potentiella konkurrensrättsöverträdelser. Frågan här är om det finns några luckor där potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden som har sin grund i plattformars förmedlingsmakt inte eller inte effektivt fångas av Konkurrensverkets tillsyn.

Ett potentiellt problem som har lyfts i vissa expertrapporter är att plattformar kan äga betydande förmedlingsmakt redan vid marknadsandelar som understiger en sådan nivå då dominans normalt sett kan styrkas.²⁹⁹ Här kan påpekas att det finns ett flertal förfaranden som täcks av både 2 kap. 1 § KL/artikel 101 FEUF och 2 kap. 7 § KL/artikel 102 FEUF. Att en plattform inte innehar en dominerande ställning är alltså inte nödvändigtvis ett hinder för tillsyn. Inom Konkurrensverkets tillsynserfarenhet har det också förekommit marknadsförhållanden där aktörer med tillgång till unika kundgrupper har haft måttliga marknadsandelar. Dessa förfaranden var dock avtalsbaserade, vilket innebär att Konkurrensverket kunde utöva tillsyn över åtminstone delar av marknaden baserad på förbudet i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF.³⁰⁰ Ärenden då denna fråga varit aktuell har rört onlineresebyråer och träningsaggregatorer.³⁰¹

Det kan dock inte uteslutas att vissa förfaranden inte kan fångas upp av Konkurrensverkets tillsyn. Detta kan bland annat bero på att digitala marknader förändras snabbt och att nya förfaranden som inte förutsetts i VGUF kan uppstå. I relation till förmedlingsmakt kan det även finnas marknader där själva marknadsstrukturen förhindrar effektiv konkurrens. Konkurrensrätten är i första hand inriktad mot förfaranden, inte mot strukturella problem. Sådana strukturella problem kan i stället, för att åtgärdas effektivt, behöva bli föremål för annan reglering.

Kommissionen har i detta sammanhang presenterat två lagstiftningsförslag, DMA och DSA, som kan påverka de (potentiella) problem som har påpekats ovan. Dessa förslag presenteras närmare ovan i avsnitt 2.3 samt diskuteras i avsnitt 8.5.3 nedan.

²⁹⁹ Se till exempel Crémer m.fl. (2019), s. 70.

³⁰⁰ Angående frågan om begränsningar som följer av VGUF, se avsnitt 8.2.2 ovan.

³⁰¹ Se utförligare diskussion i bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

8.2.7 Konkurrensverkets slutsatser

Huvudfrågan i detta avsnitt har varit i vilken mån förmedlingsmakt kan vägas in i konkurrensrättsliga analyser.

I relation till plattformar med förmedlingsmakt torde det vara möjligt att tillämpa 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF i många fall där eventuella konkurrensbegränsningar förekommer i avtal mellan plattformen och företagsanvändaren. Problem kan dock uppstå i de fall där plattformen har ett mått av förmedlingsmakt som innebär att en eventuell konkurrensbegränsande klausul har en starkare effekt än vad plattformens marknadsandel antyder. Det är möjligt att vissa förfaranden mellan plattformar och deras företagsanvändare inte kan åtgärdas, eller inte åtgärdas tillräckligt snabbt, om VGUF undantar förfarandet från tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF på grund av att marknadsandelströskeln på 30 procent inte uppnås. I detta sammanhang kan kommissionens översyn av VGUF medföra en modernisering av regelverket angående vertikala begränsningar som ger tillsynen bättre förutsättningar.

När det gäller tillsyn med stöd av 2 kap. 7 § KL och artikel 102 FEUF ger dessa bestämmelser relativt stort utrymme för att anpassas till nya realiteter såsom förekomsten av förmedlingsmakt hos plattformar. Den vida formuleringen av bestämmelserna är härvid en fördel. Det innebär dock också att konkurrensmyndigheter och domstolar bär ett stort ansvar för att utveckla rättspraxis som ger rättvisa åt nya marknadsrealiteter.

Hittills finns det ingen allmänt accepterad ram för att bedöma hur stark en plattforms förmedlingsmakt är och vilken effekt denna makt har på den eventuella konkurrensbegränsningen. Denna sektorsundersökning bidrar med en möjlig ansats till en sådan analysram, men mer arbete behövs för att ta fram en allmänt accepterad ram. Kombinationen av erfarenheter och praxis från tillsynen med undersökningar såsom denna sektorsundersökning ger goda förutsättningar att konstruera en analysmodell för hur konkurrensmyndigheter kan ta hänsyn till förmedlingsmakt i konkurrensrättsliga utredningar. Sådan kunskap skulle på sikt kunna integreras i lämplig vägledning på området.

8.3 Plattformars dubbla roller

Huvudfrågan i detta avsnitt är om Konkurrensverket kan utöva effektiv tillsyn gentemot förfaranden som har sin grund i plattformars så kallade dubbla roller då plattformen bedriver egen verksamhet som konkurrerar direkt med de företagsanvändare som använder plattformen. Dessutom diskuteras i vilken mån det kan finnas behov av ett kompletterande regelverk för en effektiv tillsyn på konkurrensrättens område.

Plattformar kan inneha dubbla roller när de både säljer och förmedlar varor och/eller tjänster. Bland de plattformar med dubbla roller som har ingått i denna undersökning har det varit vanligt att plattformen börjat med egen försäljningsverksamhet som i ett senare skede öppnats upp till andra företagsanvändare. Slutsatsen som dragits i kapitel 6 är att plattformarna velat göra sin plattform mer attraktiv för kunderna samtidigt som plattformen undvikit att ta på sig ytterligare risker och kostnader för exempelvis lagerhållning eller inläring av marknadsförhållanden. Plattformen kan även dra nytta av indirekta nätverkseffekter om dess utökade sortiment lyckas attrahera fler kunder och därmed fler företagsanvändare. Principiellt borde alltså plattformen och företagsanvändare gynnas av varandra.

Konkurrensverket kan också notera att företagsanvändare upplever villkoren som måste accepteras för att få tillgång till plattformen som problematiska snarare än att de vägras tillträde.³⁰² I kapitel 6 har i detta sammanhang framkommit att plattformar kan vilja avskärma sina företagsanvändare partiellt, dock inte så pass mycket att dessa väljer att lämna plattformen, eftersom det skulle missgynna plattformen. Plattformar behöver alltså ett visst mått av förmedlingsmakt gentemot företagsanvändarna för att ha möjligheten att utnyttja sina dubbla roller. I en sådan situation behöver plattformen inte vara lika mån om företagsanvändarna, då dessa är i vart fall delvis beroende av plattformen. Om plattformen dessutom har förmedlingsmakt gentemot kunder underlättar detta ytterligare ett konkurrensbegränsande utnyttjande av dubbla roller till förmån för egna produkter eller tjänster. Det ovan sagda innebär att potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden, som har sin grund i dubbla roller, är mest sannolika att uppstå bland plattformar som har en dominerande ställning och förmedlingsmakt gentemot företagsanvändare. Frågan blir då hur sådana förfaranden kan yttra sig och i vilken mån konkurrensmyndigheterna har möjlighet att ingripa mot dessa.

Det har i kapitel 6 dessutom konstaterats att det är vanligt att plattformar tar betalt av företagsanvändare i form av provisioner. Denna affärsmodell innebär att företagsanvändarna sällan har höga fasta kostnader för att finnas på plattformen, utan att betalningen primärt sker när företagsanvändaren säljer en produkt eller tjänst via plattformen. Plattformen tjänar alltså på om dess företagsanvändare framgångsrikt kan sälja sina produkter eller tjänster. Det kan därmed ifrågasättas om plattformen har ett *prima facie* incitament att höja eller avstå från att sänka sin

³⁰² Se vidare kapitel 6 avsnitt 6.4.

provision. Ett sådant beteende blir dock mer sannolikt ju sämre konkurrensen på marknaden fungerar och ju starkare marknadsmakt plattformen har. Särskilt i fall då plattformen har stark förmedlingsmakt kan det vara svårt för företagsanvändare att byta till konkurrenter, även om plattformen håller höga provisionsnivåer. Kapitel 6 visar även att plattformar kan axla en dubbel roll och utnyttja denna till företagsanvändarnas nackdel om de inte har möjlighet att extrahera så mycket överskott som möjligt av företagsanvändarna genom att prisdifferentiera exempelvis via transaktionsavgifter eller tilläggstjänster.³⁰³

8.3.1 Rättsliga förutsättningar

Plattformar har på senare år blivit en alltmer vanlig plats för konsumenter att köpa varor och tjänster online. Det innebär också att tillsyn mot eventuellt konkurrensbegränsande förfaranden av digitala plattformar blir av större vikt.

Rörande plattformars dubbla roller kan först erinras vad som sagts om dubbelmarginalisering i Box 4 ovan. Faktum är att när företag väljer att integrera sig vertikalt eller bygger upp en konglomeratstruktur är det normalt ett konkurrensfrämjande beteende.³⁰⁴ Att företag har dubbla roller som dessutom förväntas utmynna i en konkurrens fördel är alltså inget problem i sig ur konkurrensrättsligt hänseende. Att ett företag innehar dubbla roller kan dock innebära att det har både möjlighet och incitament att påverka konkurrensvillkoren för de företag som är både dess kunder och konkurrenter, till exempel genom att förvägra eller fördyra tillgången till en viktig insatsvara.

I de fall företaget i fråga har en dominerande ställning kan vissa typer av förfaranden som har sin grund i företagets dubbla roller vara ett missbruk i strid mot 2 kap. 7 § och artikel 102 FEUF. Exempel på sådana förfaranden är leveransvägran,³⁰⁵ marginalklämning³⁰⁶ och kopplingsförbehåll.³⁰⁷ Det kan noteras att det används olika legala test för att styrka var och en av dessa förfaranden. I och med kommissionens *Google Search (Shopping)*-ärende har dessutom en ny kategori av sådana förfaranden, så kallad self-preferencing, potentiellt introducerats.³⁰⁸

³⁰³ Se vidare kapitel 6 avsnitt 6.8.

³⁰⁴ Riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer [2008] EUT 2008/C 265/07, p. 13; se även vidare kapitel 6 avsnitt 6.2.

³⁰⁵ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998:569.

³⁰⁶ Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83; mål T-851/14 *Slovak Telekom mot kommissionen*.

³⁰⁷ Mål T-201/04 *Microsoft mot kommissionen* EU:T:2007:289.

³⁰⁸ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 AT.39741 *Google Search (Shopping)*.

Det framgår tydligt av 2 kap. 7 § KL och artikel 102 FEUF att missbruksförbudet inte bara gäller för olika förfaranden som syftar till att begränsa konkurrensen, utan även för andra förfaranden som kan skada konkurrenter eller kunder.³⁰⁹ Enligt 2 kap. 7 § första stycket KL, är det nämligen ett missbruk att *”direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor”*.

På en välfungerande marknad attraherar oskäligen villkor eller priser som tillämpas av en befintlig aktör nyinträde, vilket i sin tur begränsar dominantens beteende. Marknaden korrigerar alltså i bästa fall problemet på egen hand. Det finns dock omständigheter då marknaden inte kan självkorrigera, exempelvis på grund av förekomsten av ett legalt monopol eller en annan marknadsstruktur som förhindrar detta. I dessa fall kan ett ingripande, antingen av en konkurrensmyndighet eller, i förekommande fall, genom annan reglering, vara nödvändigt. Även i de fall då konkurrensmyndigheten utreder oskäligen villkor eller priser finns utmaningar med att först fastställa om dominantens villkor eller priser är oskäligen och sedan med att fastställa vad skäligen sådana skulle vara.³¹⁰ Konkurrensmyndigheter vill ogärna agera prisregleringsmyndighet eftersom det konkurrensrättsliga regelverket inte är inriktat på att utöva kontinuerlig kontroll av vissa företag eller marknader. Detta illustreras också av det faktum att marknader som inte fungerar konkurrens- mässigt, såsom marknader med naturligen monopol, brukar vara föremål för sektorspecifik reglering. Konkurrensrätten fungerar i detta sammanhang som ett skyddsnet för ärenden som inte fångas av befintlig reglering.³¹¹

Nyare ärenden som rör oskäligen villkor eller priser har av kommissionen oftast avslutats med godtagande av frivilligen åtaganden. När det gäller prissättning har dessa åtaganden vanligen innehållit ett riktmärke för att avgöra vad som är ett skäligen pris.³¹²

I de följande avsnitten analyseras olika potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden utifrån frågeställningen om det skulle vara möjligt att utöva effektiv tillsyn mot dessa förfaranden.

³⁰⁹ Se vidare Whish och Bailey (2018), s. 203–204.

³¹⁰ Whish och Bailey (2018), s. 736.

³¹¹ Whish och Bailey (2018), s. 737.

³¹² Kommissionens beslut den 24 maj 2018 AT.39816 *Upstream gas supplies in Central and Eastern Europe (Gazprom)*; kommissionens beslut den 15 november 2011 COMP/39.592 *Standard & Poor's*. Det kan dock noteras att kommissionen inte använde något riktmärke i Aspen, se kommissionens beslut den 10 februari 2021 AT.40394 – *Aspen*.

8.3.2 Leveransvägran

Ett första förfarande som har nämnts ovan är leveransvägran. En leveransvägran skulle exempelvis kunna vara en vägran att erbjuda tillgång till plattformen eftersom företagsanvändarens produkter eller tjänster konkurrerar med plattformens eget erbjudande. För att detta ska vara en överträdelse måste det bland annat styrkas att tillgång till plattformen är oundgänglig för företagsanvändaren.³¹³ Bevisbördan för att visa oundgänglighet är högt ställd eftersom åtgärden som behöver tas för att avsluta ett missbruk genom leveransvägran bland annat ingriper i företags avtalsfrihet.³¹⁴ Frågan blir alltså om tillgång till en plattform kan ses som oundgänglig. Enligt EU-domstolens definition i *Bronner* krävs det att det är omöjligt eller åtminstone orimligt svårt att etablera en parallell struktur till den som önskas tillgång till på grund av tekniska, lagliga eller ekonomiska hinder.³¹⁵ Detta oavsett om en alternativ struktur skulle vara mindre fördelaktig än den begärda.³¹⁶ För att ekonomiska hinder ska kunna göras gällande krävs att det kan visas att det inte skulle vara ekonomiskt lönsamt att bygga upp en sådan struktur med samma storlek som strukturen som det begärs tillgång till.³¹⁷

Frågan i detta sammanhang blir hur *Bronner*-kriterierna skulle kunna tillämpas på plattformsmarknader som är föremål för denna sektorsundersökning. På flera av de undersökta marknaderna torde det vara såväl lagligt som tekniskt möjligt att etablera alternativa försäljningskanaler och sådana finns ofta redan. Exempel på detta är digitala plattformar för marknadsplatser, digitala beställningsplattformar för restaurangmat och abonnemangstjänster för digitala böcker. Det återstår då att undersöka om det finns ekonomiska hinder för en parallell etablering. Det relevanta ekonomiska hindret i sammanhanget består dock inte nödvändigtvis i möjligheten att bekosta en ny plattform, utan snarare i möjligheten att vinna tillräckligt många användare för plattformen. Med andra ord kan det finnas plattformar som inte är ekonomiskt lönsamma att replikera till relevant skala. En sådan situation kan uppstå när plattformen i fråga innehar en mycket stark dominerande ställning och förmedlingsmakt och där nätverkseffekter förstärker dess position. Det kan även förekomma när plattformen har vunnit konkurrensen om marknaden och att marknaden således har tippat. Det är dock ännu inte prövat i praxis under vilka förutsättningar en sådan situation skulle anses vara ett ekonomiskt hinder i *Bronner*-kriteriernas mening.

³¹³ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 41.

³¹⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs i mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 56.

³¹⁵ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 44.

³¹⁶ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 45.

³¹⁷ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 46; mål C-418/01 *IMS Health* EU:C:2004:257, p. 28.

En fråga som också aktualiseras på plattformsmarknader är under vilka omständigheter tekniska, snarare än ekonomiska, hinder kan anses föreligga. Kan exempelvis ett slutet ekosystem i sig utgöra ett tekniskt hinder för etablering av en ny tjänst inom ekosystemet? Det finns även i denna fråga hittills ingen rättspraxis om en sådan plattform skulle kunna vara oundgänglig i den mening som avses i *Bronner*.

Ytterligare en fråga som inte är relaterad till oundgänglighetskriteriet är vilka typer av förfaranden som kan räknas som en leveransvägran eller, beroende på omständigheterna i ärendet, leveransavstängning. Det har konstaterats i kapitel 6 att synlighet kan ha betydelse för företagsanvändarna på plattformarna som undersökts i sektorsundersökningen. Betydelsen blir större ju mindre "utrymmet" där produkter eller tjänster presenteras är. På en mobiltelefon finns exempelvis mindre utrymme än på en dator på grund av dess mindre skärm. I andra fall kan det bara finnas plats för en företagsanvändare, exempelvis i Amazons så kallade "Buy Box".³¹⁸ Det har också konstaterats att företagsanvändare oftare upplever problem med villkoren som de behöver acceptera för att få tillgång till plattformen, snarare än att de vägras tillgång.³¹⁹ Frågan blir då om sådana förfaranden ska utredas som oskäligen avtalsvillkor eller om det kan finnas förfaranden som skulle kunna kvalificeras som en leveransvägran/leveransavstängning. Det finns hittills varken praxis eller några öppna ärenden rörande denna fråga³²⁰, men den illustrerar att nya förfaranden kan aktualiseras på plattformar som inte enkelt kan placeras i någon av de missbrukskategorier som har etablerats inom konkurrensrättslig praxis.

Även om konkurrensmyndigheten skulle kunna etablera att ett företag har missbrukat en dominerande ställning kan det vara svårt att, med de verktyg Konkurrensverket för närvarande har till sitt förfogande, säkerställa att förfarandet åtgärdas på bästa sätt ur konkurrenshänseende. Av Konkurrensverkets tillsynspraxis följer ett sådant exempel: I utredningen om SJ:s vägran att ge MTR och Saga Rail tillgång till sin plattform för bokning av tågresor valde Konkurrensverket att avsluta utredningen utan att ta ställning till om SJ missbrukade en dominerande ställning. Detta eftersom det potentiella konkurrensproblemet ansågs kunna lösas på ett bättre sätt genom åtgärder från lagstiftaren.³²¹

³¹⁸ Se vidare Box 6.

³¹⁹ Se vidare kapitel 6 avsnitt 6.4.

³²⁰ Notera dock att en fråga som rör "implicit" leveransvägran för närvarande är föremål för prövning i förenade målen C-152/19 P och C-165/19 P *Deutsche Telekom AG och Slovak Telekom a.s. mot kommissionen* (oavgjort).

³²¹ Se utförligare diskussion i bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

Box 11 Tillsynserfarenhet: Onlineförsäljning och förmedling av tågbiljetter

Konkurrensverket har erfarenhet från tillsynen gällande plattformar med dubbla roller. I ett ärende rörande SJ:s (SJ AB) försäljning av tågbiljetter utredde Konkurrensverket SJ:s vägran att förmedla konkurrenters tågbiljetter via sina onlinekanaler.³²²

Konkurrensverkets utredning visade att SJ, som står för ungefär 80 procent av omsättningen inom kommersiell persontågtrafik, även förfogar över den i särklass mest kända och använda säljkanalen för försäljning av persontåg-biljetter (sj.se och andra onlinekanaler). Utredningen visade också att SJ upplåter sina försäljningskanaler till vissa trafikoperatörer men exkluderar konkurrenter från sina försäljningskanaler. SJ:s webbplats är främst utformad för att marknadsföra SJ:s produkter och är således inte operatörsneutral.

Att ett framgångsrikt privat alternativ för försäljning av tågbiljetter i Sverige skulle kunna uppstå föreföll enligt Konkurrensverket osannolikt då SJ inte skulle ha något intresse av att delta i en sådan plattform, vilket skulle göra den oattraktiv för såväl resenärer som övriga aktörer. Konkurrensverkets slutsats var att avsaknaden av försäljningskanaler som utgör konkurrenskraftiga alternativ till SJ:s onlinekanaler sannolikt höjer barriärerna för inträde och expansion på den kommersiella persontågmarknaden.

Ett ingripande med innebörden att ålägga SJ att bereda vissa andra kommersiella tågtrafikoperatörer möjlighet att sälja biljetter via SJ:s onlinekanaler skulle riskera att cementera den starka position som SJ:s icke-neutrala försäljningskanaler redan hade. Konkurrensverket bedömde därför att ett sådant ingripande inte skulle vara ändamålsenligt för att uppnå välfungerande konkurrens. I stället för ett ingripande med stöd av konkurrenslagen föreslog därför Konkurrensverket i en skrivelse till regeringen att låta utreda behovet och utformningen av reglering på området för försäljning av biljetter för tågtrafik.³²³

I augusti 2019 tillsatte regeringen en utredning om att införa ett biljettsystem för all kollektivtrafik i landet. I sitt betänkande³²⁴ föreslår utredaren, bland annat mot bakgrund av de förhållanden som angavs i Konkurrensverkets skrivelse, att en ny nationell och konkurrensneutral försäljningskanal införs. Huvudmannaskap för försäljningskanalen bör, enligt utredningen, läggas på en myndighet eller ett statligt bolag, antingen genom att skapa en helt ny verksamhet eller utveckla en befintlig.

³²² Se Konkurrensverkets ärenden med dnr 230/2018 och 380/2018 (Tillträde till sj.se).

³²³ Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

³²⁴ SOU 2020:25, *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*.

8.3.3 Marginalklämning

Ytterligare ett förfarande som kan aktualiseras i fall då plattformar har dubbla roller är marginalklämning. En sådan situation kan uppstå när en uppströmstillgång säljs både till konkurrerande företag uppströms och till kunder nedströms. Det klassiska exemplet är en telekomoperatör som säljer en produkt, exempelvis bredband, både uppströms i grossistledet och nedströms till slutkonsumenter.³²⁵

Gällande de plattformsmarknader som ingått i denna undersökning har det inte framkommit några indikationer på att någon sådan situation förekommer. Däremot har det framkommit att det kan förekomma incitament att delvis avskärma företagsanvändare, exempelvis genom höga provisioner, dålig synlighet på plattformen och bristande tillgång till data.³²⁶ Frågan här är om ett sådant förfarande kan kvalificeras som marginalklämning i enlighet med den rättspraxis som utvecklats av EU-domstolen. Testet som används av EU-domstolen baseras på frågan om det dominerande företaget (och därmed en lika effektiv konkurrent) hade kunnat erbjuda slutkundsprodukten utan förlust, om det hade behövt betala för sina egna produkter i uppströmsledet. Testet kräver även åtminstone en potentiell effekt på konkurrensen.³²⁷ Detta test är i första hand utformat för att produkten ska vara samma produkt i uppströms- och nedströmsledet, eller åtminstone att slutprodukten ska vara ett förädlad derivat av uppströmsprodukten.³²⁸

Situationen på digitala plattformar är dock i förekommande fall sådan att plattformen erbjuder två distinkta produkter, nämligen (1) tillgång till plattformen och (2) en därifrån distinkt produkt som till exempel en mobilapp eller en handväska. Det finns för närvarande ingen domstolspraxis där en sådan situation har prövats som marginalklämning. Den situation som beskrivs ovan kan dock leda till en skada som liknar den som kan uppstå vid marginalklämning, nämligen att tillgången till en insatsvara är så pass kostsam att det blir omöjligt för företaget att erbjuda produkten till slutkund utan att göra förlust. I en tillsynsutredning som baseras på en skadeteori om marginalklämning skulle prövningen behöva ta sikte på om det skulle vara lönsamt för dominanten att erbjuda sin egen produkt på plattformen givet de villkor som plattformen ställer upp för sina företagsanvändare. Ett sådant test skulle också behöva ta hänsyn till ett antal nya faktorer såsom synlighet på plattformen och tillgång till data. Det är dock möjligt att ett sådant förfarande skulle kunna utredas som "self-preferencing", mer om detta nedan.

³²⁵ Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83.

³²⁶ Se vidare kapitel 6 avsnitt 6.5.2, 6.6.2 och 6.7.2.

³²⁷ Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83, s. 64–66.

³²⁸ Kommissionens beslut den 18 juli 1988 IV/30.178 *Napier Brown - British Sugar*; mål T-851/14 *Slovak Telekom*; mål C-295/12 P *Telefónica och Telefónica de España mot kommissionen*.

8.3.4 "Self-preferencing"

Som redan noterats inledningsvis har så kallad self-preferencing utvecklats som en potentiell ny missbrukskategori. Själva termen har dock föreslagits inom doktrin, snarare än i praxis.³²⁹ Det första ärendet som vanligen anses röra self-preferencing är kommissionens *Google Search (Shopping)*-ärende. I detta ärende har kommissionen funnit att Google har missbrukat sin dominerande ställning på den allmänna internetsök-marknaden genom att bland annat visa sin egen shoppingjämförelsetjänst på ett framträdande sätt bland sina sökresultat.³³⁰ Google har överklagat kommissionens beslut till tribunalen.³³¹ Kommissionen har också öppnat tre ärenden som rör Apples regler för distribution av vissa typer av appar i Apples appbutik.³³² Det finns ytterligare ett öppet ärende rörande Apples villkor gällande Apples betallösning ApplePay och den tillhörande NFC-teknologin som finns inbyggd i Apples mobiltelefoner.³³³ Slutligen har kommissionen öppnat två ärenden mot Amazon gällande regler och villkor på dess marknadsplats.³³⁴ Det finns dessutom en pågående debatt inom doktrinen om, och under vilka förutsättningar, self-preferencing borde anses vara ett missbruk av dominerande ställning.³³⁵ Sammantaget innebär det ovan sagda att det finns ett stort antal ärenden som rör förfaranden som skulle kunna benämnas som "self-preferencing". Det finns alltså goda förutsättningar för att praxis på området kan skapas i närtid.

Det har framkommit flera förfaranden i sektorsundersökningen där plattformars egna produkter eller tjänster behandlas mer förmånligt än produkter eller tjänster som erbjuds av konkurrerande företagsanvändare. Dessa rör främst plattformarnas villkor och priser gentemot företagsanvändarna samt placeringen av företagsanvändarnas produkter visavi placeringen av plattformens egna produkter i termer av synlighet för kunder. Sådana förfaranden innebär alltså inte att företagsanvändarna blir helt utestängda från tillgången till plattformen, men att de kan ha sämre konkurrensförutsättningar än plattformens egna produkter. Detta beteende är också logiskt ur plattformens synvinkel, då företagsanvändarnas närvaro gynnar plattformen. Att helt stänga ute dessa vore därmed inte i plattformens intresse. Frågan här är om Konkurrensverket under dessa omständigheter skulle kunna ingripa mot potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden med stöd av 2 kap. 7 § och artikel 102 FEUF.

³²⁹ Första omnämmandet av "self-preferencing" bland artiklar på SSRN finns i Vesterdorf, Bo (2015) *Theories of Self-Preferencing and Duty to Deal - Two Sides of the Same Coin?*, *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 1, No. 1, s. 4–9.

³³⁰ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 AT.39740 *Google Search (Shopping)*, pp. 2 och 341.

³³¹ Mål T-621/17 *Google och Alphabet mot kommissionen*.

³³² Kommissionens ärende 40437 *Apple - App Store Practices (music streaming)*; kommissionens ärende 40652 *Apple - App Store Practices (e-books/audiobooks)*; kommissionens ärende 40716 *Apple - App Store Practices*.

³³³ Kommissionens ärende 40452 *Apple - Mobile payments*.

³³⁴ Kommissionens ärende 40462 *Amazon Marketplace*; kommissionens ärende 40703 *Amazon - Buy Box*.

³³⁵ Se till exempel Vesterdorf (2015); Petit, Nicolas (2015) *Theories of Self-Preferencing Under Article 102 TFEU: A Reply to Bo Vesterdorf*, *Competition Law & Policy Debate* Vol. 1 No. 2; Wagner-von Papp, Florian (2015) *Should Google's Secret Sauce Be Organic?*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 16, No. 2; Ibáñez Colomo (2020).

Den för närvarande största svårigheten vid utredning av förfaranden som skulle kunna kvalificeras som self-preferencing, är att det saknas praxis från EU-domstolen rörande om, och under vilka förutsättningar, ett sådant förfarande kan utgöra ett missbruk av dominerande ställning. I detta sammanhang finns flera frågor som skulle behöva besvaras, bland annat:

- Vilken roll spelar plattformens marknadsposition, till exempel i relation till förmedlingsmakten som innehas för frågan om ett missbruk kan föreligga?³³⁶
- Är det nödvändigt att visa att plattformen är oundgänglig för konkurrenterna?³³⁷
- Är det nödvändigt att styrka att plattformens förfarande har konkurrensbegränsande effekter? Om ja, vad är beviskravet för ett sådant påstående?³³⁸
- Kan ett förfarande som uttryckligen inte avser att eliminera konkurrenterna utan bara att delvis avskärma dem från marknaden utgöra ett missbruk i form av self-preferencing? Om ja, under vilka omständigheter kan så vara fallet?³³⁹

I relation till två av de missbruksförfaranden som redan diskuterats ovan, leveransvägran och kopplingsförbehåll, kan observeras att det förfarande som diskuteras här, self-preferencing, mer liknar marginalklämning, både sett till själva förfarandet och till skadeteorin. Detta är ett argument för att även de legala rekvisiten som behöver styrkas borde likna de som används för marginalklämning. Det skulle innebära att konkurrensmyndigheten skulle behöva visa att en lika effektiv konkurrent till dominanten inte skulle kunna konkurrera sett till dominantens priser och villkor och att förfarandet i fråga har, i vart fall potentiella, konkurrensbegränsande effekter.³⁴⁰ I *TeliaSonera*-målet har EU-domstolen dessutom explicit fastslagit att det inte är nödvändigt att visa att insatsvaran är oundgänglig för kunden.³⁴¹

Det kan även noteras att vissa förfaranden som kan kvalificeras som selfpreferencing skulle kunna bli föremål för reglering inom kommissionens förslag till DMA. Detta förslag presenteras närmare ovan i avsnitt 2.3.3.

³³⁶ Ibáñez Colomo (2020), s. 9.

³³⁷ Akman, Pinar (2016) *The Theory of Abuse in Google Search: A Positive and Normative Assessment Under EU Competition Law*, Journal of Law, Technology and Policy, Vol. 2017, No. 2, s. 312 ff.; Ibáñez Colomo (2020), s. 27-32.

³³⁸ Akman (2016), s. 343-344; Ibáñez Colomo (2020), s. 32-35.

³³⁹ Jämför även resonemanget i Faull, Jonathan; Nikpay, Ali och Taylor, Deirdre (red.) (2014), *Faull & Nikpay: The EU Law of Competition*, tredje uppl., Oxford University Press, p. 4.540.

³⁴⁰ Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83, pp. 31-33 och 64.

³⁴¹ Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83, p. 72.

8.3.5 Kopplingsförbehåll

Plattformar med dubbla roller kan ha incitament att koppla ihop sina olika produkter eller tjänster för att säkerställa att kunderna köper dessa produkter tillsammans. Ett exempel som nämns i kapitel 6 är att Apple kombinerar sin appbutik med både ett operativsystem och en hårdvaruenhet. Att flera produkter säljs tillsammans är inte ovanligt och i många fall inte heller konkurrensbegränsande, utan kan innebära bättre produkter och lägre priser för konsumenterna.³⁴² Ett kopplingsförbehåll i strid med 2. kap. 7 § KL / artikel 102 FEUF kan föreligga om ett dominerande företag tvingar kunden att köpa två distinkta produkter tillsammans. Det krävs även att kopplingsförbehållet är kapabelt att ha en exkluderande effekt och att det inte finns något objektivt rättfärdigande för förfarandet.³⁴³

Frågan om det finns två distinkta produkter kan bli svårare att besvara i digitala miljöer då produkter eller tjänster inte är "greppbara" på samma sätt som i en fysisk miljö. Problemet är dock inte okänt inom den konkurrensrättsliga tillsynspraxisen, tvärtom var just detta en av nyckelfrågorna i *Microsoft I*-målet. Frågan i det målet var om Windows och dess Media Player var två distinkta produkter. Kommissionen anger i sin prioriteringsvägledning avseende exkluderande missbruk enligt artikel 102 FEUF med hänvisning till *Microsoft I* att den anser att två distinkta produkter föreligger om ett betydande antal kunder skulle köpa de två produkterna separat i avsaknad av kopplingsförbehållet.³⁴⁴ I *Microsoft*-målet fann tribunalen att Windows och Media Player var två distinkta produkter, bland annat eftersom det gick att ladda ner Media Player från Microsofts webbplats, Microsoft marknadsförde Media Player separat, det fanns en separat licens för Media Player och konsumenter använde mediaspelare från andra tillverkare.³⁴⁵ Även i *Google Android*-ärendet som kommissionen avslutade 2018 fann kommissionen att Google hade missbrukat sin dominerande ställning genom att koppla flera av sina egna mobilappar till Android-operativsystemet.³⁴⁶

En liknande skadeteori har också förekommit i Konkurrensverkets tillsyn i Bilannonseringsplattformar-ärendet, då bilhandlare som ville annonsera på Blocket tvingades också annonsera på Byt Bil (som ingick i samma koncern). Utredningen i detta ärende avslutades efter ändrat beteende från Blockets sida.³⁴⁷

³⁴² Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT C 45, 24.2.2009, s. 7–20, p. 49.

³⁴³ Mål T-201/04 *Microsoft Corp. mot Europeiska kommissionen* EU:T:2007:289, särskilt pp. 842, 859–862, 867 och 869.

³⁴⁴ Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT C 45, 24.2.2009, s. 7–20, p. 51; mål T-201/04 *Microsoft Corp. mot Europeiska kommissionen* EU:T:2007:289, pp. 917, 921–922.

³⁴⁵ Mål T-201/04 *Microsoft Corp. mot Europeiska kommissionen* EU:T:2007:289, pp. 929–932.

³⁴⁶ Kommissionens beslut den 18 juli 2018 AT.40099 *Google Android*, pp. 740 ff.; Överklagan till tribunalen i mål T-604/18 *Google och Alphabet mot kommissionen*.

³⁴⁷ Se vidare Konkurrensverkets beslut den 15 juni 2017 i ärende med dnr 601/2015.

Kommissionen utreder för närvarande också Apple gällande dess appbutik i tre separata ärenden. Apple kräver enligt information från kommissionen att appägare använder dess betalösning för både köp av appar och för köp som görs inuti appen. Även dess provisionsnivåer omnämns som en del av utredningarna.³⁴⁸ Detta förfarande skulle kunna utredas som ett kopplingsförbehåll om appbutiken och betalösningen kan anses vara två distinkta produkter.

Gällande kopplingsförbehåll finns det alltså viss praxis rörande digitala miljöer som Konkurrensverket kan använda som stöd vid utredningar av sådana förfaranden.

8.3.6 Plattformars villkor för företagsanvändare

Det har i kapitel 6 konstaterats att företagsanvändare har påtalat att vissa plattformar tillämpar villkor som upplevs som problematiska, exempelvis avseende avgifter, tillgång till kunddata och presentation eller rangordning av företagsanvändarnas produkter. Ett antal olika typer av villkor och priser har också diskuterats i relation till olika former av missbruk av dominans i de föregående avsnitten. I det fall att sådana villkor eller priser inte kan klassificeras som något av de ovannämnda missbruken skulle de kunna utgöra oskäliga affärsvillkor eller priser i strid med 2 kap. 7 § första stycket KL och artikel 102 a FEUF.

Det är vanligt att plattformar tar betalt av företagsanvändare i form av provision. Provisionsmodellen som plattformar tillämpar kan skapa incitament för plattformen att säkerställa att företagsanvändarna inte "flyttar över" kundrelationen från plattformen eftersom plattformen då förlorar sin inkomstkälla. Det har också framkommit att såväl företagsanvändarna som plattformarna värdesätter möjligheten att "äga kundrelationen", eftersom kundrelationen bland annat kan leda till följd- eller merköp.³⁴⁹

De olika expertpanelerna påpekar att digitala plattformar ofta kännetecknas av att den ena användarsidan subventionerar den andra.³⁵⁰ Om det exempelvis är viktigt för annonsörer att finnas på en plattform för sociala medier kan plattformen ta ut en hög avgift för annonsering där. Om konkurrensen om kunderna är intensiv, kan plattformen samtidigt vara tvungen att erbjuda tjänsten gratis för kunderna och att investera delar av eller hela avgiften från annonsidan i utveckling av tjänsten gentemot kunderna. På det viset kan kunderna på plattformen i slutändan dra nytta av plattformens affärsmodell. Denna fråga aktualiserades i *Booking*-ärendet då det utredda företaget angav att prisparitetsklausulerna behövdes för att förhindra

³⁴⁸ Kommissionens ärende 40437 *Apple - App Store Practices (music streaming)*, som baseras på Spotifys klagomål till kommissionen; kommissionens ärende 40652 *Apple - App Store Practices (e-books/audiobooks)*; kommissionens ärende 40716 *Apple - App Store Practices*.

³⁴⁹ Se vidare kapitel 6 och 7.

³⁵⁰ Crémer m.fl. (2019), s. 22 och Morton m.fl. (2019), s. 16. Se även Rochet och Tirole (2003), s. 992–993.

att hotellen åkte snålskjuts på plattformens investeringar.³⁵¹ Samtidigt, även om själva tjänsten som plattformen erbjuder (exempelvis en jämförelsetjänst) är gratis för kunder, kan det finnas en risk att företagsanvändarna övervältrar höga avgifter till sina kunder. Det är därför nödvändigt att undersöka villkoren på en plattform och dess effekter på företagsanvändarna och kunder från fall till fall. En öppen fråga i sammanhanget är hur långt plattformar får gå för att skydda sina investeringar. Detta kan röra både medlen som får användas och hur länge investeringarna får skyddas i tid.

Ytterligare ett medel för att förhindra att företagskunder "flyttar över" kundrelationen från plattformen som har identifierats i kapitel 6 är en vägran från plattformarna att dela med sig av data till företagsanvändarna. På appbutiksmarknaden har det exempelvis förekommit klagomål om att appägare inte får information om vem som har köpt deras app eller vem som har gjort ett köp inuti appen, exempelvis vid köp av ett abonnemang. Liknande förfaranden tycks även förekomma på digitala marknadsplatser.³⁵² Förutom att förhindra att företagsanvändaren kan flytta över kundrelationen, kan ett sådant förfarande även ha andra följder för företagsanvändaren. Det kan exempelvis vara svårt för företaget att ge kundtjänst till kunden om företaget inte kan identifiera kunden. Det kan även påverka kvaliteten på företagets produkt om företaget inte vet vilka deras kunder är. Denna fråga undersöks närmare även nedan i avsnitt 8.4.1.

Om företagsanvändare inte agerar i enlighet med plattformars villkor kan plattformarna vilja reagera mot detta och "straffa" företagsanvändaren. Det mest extrema medlet kan vara att utesluta företagsanvändaren från plattformen. Ett känt exempel i närtid är Apples uteslutande av Epic Games, som äger spelet Fortnite, från sin appbutik.³⁵³ Plattformen kan dock även ha andra medel för att uppnå samma resultat som att utesluta en företagsanvändare. I kapitel 6 har vikten av synlighet på plattformen beskrivits. Plattformen kan göra en företagsanvändares produkter eller tjänster i princip osynliga om den "nedgraderar" den i sina algoritmer. Detta medför även en risk för att konsumenten visas mindre relevanta produkter eller tjänster. I *Google Search (Shopping)* har frågan om rangordning delvis undersökts.³⁵⁴ Själva missbruket i detta ärende rörde dock i första hand visningen av Googles egna shoppingjämförelsetjänst och inte någon bestraffning av andra shoppingjämförelsetjänster.

³⁵¹ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 596/2013 (Booking.com).

³⁵² Se kapitel 7 avsnitt 7.4.2.

³⁵³ CNBC, *Apple sued by Fortnite maker after kicking the game out of App Store for payment policy violations*, <https://www.cnbc.com/2020/08/13/apple-kicks-fortnite-out-of-app-store-for-challenging-payment-rules.html>

³⁵⁴ Kommissionens beslut den 27 juni 2017 AT.39741 *Google Search (Shopping)*, 341 ff.

Det saknas hittills konkurrensrättslig praxis avseende många av de förfaranden rörande oskäligen villkor eller priser som beskrivits här. Det gör det svårare att avgöra hur en bedömning av oskäligen villkor eller priser ska utföras. Dessutom kan noteras att digitala marknader, och därmed även förfaranden på dessa marknader, utvecklas i ett högt tempo. Det innebär att det är sannolikt att konkurrensmyndigheter även fortsättningsvis kommer att behöva ta ställning till nya, hittills oprövade förfaranden i sin tillsyn.

Utöver detta kan det även vara svårt att åtgärda konkurrensproblem som uppstår med anledning av oskäligen villkor eller priser. I vissa fall kan det räcka med att företaget upphör med tillämpningen av villkoret i fråga. I andra fall kan det bli nödvändigt att skapa ett ramverk för hur villkor ska utformas för att tillträdet till insatsvaran i fråga ska säkras framgent. I fall rörande oskäligen priser kan det vara nödvändigt att skapa eller hitta ett lämpligt jämförelsevärde för att avgöra vad ett skäligt pris skulle vara. Det kan många gånger vara utmanande för konkurrensmyndigheter att utforma komplexa ramverk för att undanröja konkurrensbegränsningar eller för att kontinuerligt övervaka företags följsamhet av sådana ramverk. Det är därför inte säkert att tillämpningen av konkurrensregelverket alltid är den mest ändamålsenliga lösningen för att undanröja oskäligen villkor eller priser.

8.3.7 Möjligheter och utmaningar för effektiv tillsyn

Missbruksförbudet är relativt allmänt formulerat och fördelen med denna ordning är att förbudet kan tillämpas på nya marknadsförhållanden. Även i detta sammanhang kan konstateras att missbruksförbudet kan användas för flera av de potentiellt problematiska förfaranden som har diskuterats ovan. Det finns dock vissa öppna frågor som varierar beroende på vilken typ av konkurrensproblem som avses. För vissa typer av problem saknas hittills praxis, vilket gör det svårt att veta vilka rekvisit som behöver vara uppfyllda för att ett visst förfarande ska anses utgöra ett missbruk. För andra förfaranden saknas stöd för huruvida dessa kan falla inom redan etablerade missbrukskategorier. Till sist finns det också förfaranden som kan vara svåra att effektivt åtgärda med de medel som Konkurrensverket har till sitt förfogande enligt det nuvarande konkurrensregelverket.

Om konkurrensbegränsande förfaranden är rotade i strukturella problem på vissa plattformsmarknader skulle det också kunna vara mer effektivt att komma till rätta med konkurrensproblemen på dessa marknader genom andra verktyg än tillsyn med stöd av den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen. Även om konkurrensreglerna kan komma till användning kan det faktum att dessa är uppbyggda kring konkreta förfaranden som antingen är avslutade eller pågående göra det svårt att korrigera förfaranden som beror på marknadsstrukturer. Det kan också innebära ett stort antal tillsynsärenden mot enskilda aktörer, ett fenomen som redan syns i relation till plattformar såsom Google och Amazon. En eventuell reglering av sådana plattformsmarknader skulle kunna ha en omedelbar effekt på dessa marknader och skulle dessutom kunna gälla för flera plattformar samtidigt.

Sådan reglering har dock nackdelen att den kan vara mindre flexibel och anpassningsbar än tillsyn. Det finns också en risk att innovationstakten på digitala plattformar gör det svårt att formulera effektiv reglering som förblir ändamålsenlig och relevant över tid.³⁵⁵

Sektorsundersökningens resultat pekar på vissa typer av marknadsstrukturer rörande digitala plattformar som kan vara problematiska ur konkurrenshänseende. De marknader som har undersökts i denna sektorsundersökning skiljer sig avsevärt åt vad gäller förekomsten av sådana strukturer. Det innebär att sektorsundersökningen inte ger stöd för en generell reglering av plattformsmarknader rörande konkurrensfrågor. Eventuella konkurrensproblem behöver istället hanteras utifrån de marknadsspecifika förhållandena.

Om en marknad har blivit föremål för sektorspecifik reglering agerar den konkurrensrättsliga förbudsregleringen mer som ett "säkerhetsnät" för att fånga skadliga förfaranden som inte fångas av regleringen i fråga. Hur stort det återstående utrymmet för tillsyn med stöd av den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen är, beror dock på utformningen av denna reglering. Det kan här noteras att kommissionen har presenterat två lagstiftningsförslag, DMA och DSA, som rör plattformsmarknader. Båda dessa initiativ har presenterats mer i detalj i avsnitt 2.3 ovan.

³⁵⁵ De nordiska konkurrensmyndigheterna (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level: The view of the Nordic competition authorities*, s. 17.
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-memorandum-digital-platforms-and-the-potential-changes-to-competition-law-at-the-european-level_september2020.pdf

8.3.8 Konkurrensverkets slutsatser

Huvudfrågan i detta avsnitt är om Konkurrensverket kan utöva effektiv tillsyn gentemot förfaranden som har sin grund i plattformars dubbla roller. I analysen har framkommit att Konkurrensverkets möjligheter att utöva effektiv tillsyn i relation till olika potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden varierar beroende på förfarandet i fråga. Vissa förfaranden skulle också kunna utredas på olika sätt. Ett exempel på detta är en partiell avskärmning av företagsanvändare på en plattform, framför allt genom tillträdesvillkoren.

Gällande en potentiell leveransvägran kan flera olika svårigheter uppstå i tillsynen av plattformar. Under utredningen kan det finnas frågeställningar kring vilka typer av förfaranden som kan utgöra en leveransvägran och om plattformen i fråga kan anses vara oundgänglig. Även om ett missbruk av dominerande ställning kan styrkas, återstår frågan om Konkurrensverket har rätt möjligheter att effektivt åtgärda missbruket.

Förfaranden såsom partiell avskärmning av företagsanvändarna, exempelvis genom höga provisionsnivåer, kan inte lätt kvalificeras som överträdelser av missbruksförbudet i form av marginalklämning. Detta främst eftersom det inte är samma produkter eller direkta insatsvaror för en produkt som erbjuds på uppströms- och nedströmsmarknaderna.

Konkurrensverket kan konstatera att det har framkommit flera förfaranden i sektorsundersökningen där plattformars egna produkter eller tjänster behandlas mer förmånligt än produkter eller tjänster som erbjuds av konkurrerande företagsanvändare. Det finns även ett stort antal ärenden rörande sådana förfaranden under utredning hos kommissionen. Samtidigt saknas hittills domstolspraxis rörande "self-preferencing" som ett missbruk av dominerande ställning. Sådan praxis kan dock väntas från tribunalen inom kort, främst i *Google Search (Shopping)*-ärendet. Sådan praxis är mycket välkommen, särskilt om den ger vägledning om de kriterier som konkurrensmyndigheter har att beakta vid utredning av potentiell "self-preferencing" och förutsättningar att ingripa i de fall det är motiverat ur konkurrenssynpunkt.

Vidare kan konstateras att kopplingsförbehåll gällande digitala plattformar principiellt sett borde kunna utredas med hjälp av de medel som för närvarande står Konkurrensverket till förfogande.

Vissa typer av villkor eller priser som delvis avskärmar företagsanvändarna skulle också kunna utgöra oskäliga affärsvillkor eller priser i strid med 2 kap. 7 § första stycket KL och artikel 102 a FEUF. Praxis rörande sådana förfaranden är dock tunn och det finns även svårigheter gällande utredningen av och åtgärder mot denna typ av missbruk. Det kan noteras att digitala marknader, och därmed även förfaranden på dessa marknader, utvecklas i ett högt tempo.

Det innebär att det är sannolikt att konkurrensmyndigheter även fortsättningsvis kommer att behöva ta ställning till nya, dittills oprövade förfaranden och möjliga medel för att åtgärda dessa i sin tillsyn. Utöver detta kan det även vara svårt att åtgärda konkurrensproblem som uppstår med anledning av oskäliga villkor eller priser med det nu gällande konkurrensregelverket.

Slutligen kan de konkurrensproblem som har diskuterats i detta avsnitt ha sin grund i strukturen av marknaden i fråga. I dessa fall är det möjligt att en lösning av dessa konkurrensproblem genom det nuvarande regelverket inte är ändamålsenlig.

8.4 Företagsanvändares tillgång till kunddata

Huvudfrågan i detta avsnitt är vilka potentiella konkurrensproblem som kan uppstå i relation till tillgång till data som samlas och genereras av digitala plattformar och om dessa kan hanteras på ett effektivt sätt genom Konkurrensverkets tillsyn.

Tillgång till data är ett mycket komplext område som skulle kunna belysas från fler håll än det finns utrymme att göra i detta kapitel. Analysen här fokuserar därför på tillgång till data ur konkurrensrättsligt perspektiv. I konkreta ärenden skulle dock även påverkan av annan lagstiftning som till exempel dataskyddsförordningen³⁵⁶ och eventuell sektorsspecifik reglering³⁵⁷ behöva beaktas.

I kapitel 7 konstateras att digitala plattformar kan samla in detaljerad data på individnivå. Det samlas även in data som det inte har varit möjligt att samla in tidigare, exempelvis om kunders lyssningsbeteende på ljudboksmarknaden. Det varierar i vilken utsträckning plattformarna delar data med sina företagsanvändare. Samtidigt finns det olika behov och kapacitet för att nyttja data hos företagsanvändare. Det innebär att eventuella konkurrensproblem som kan uppstå i relation till användning och delning av data behöver analyseras från fall till fall.

På vissa marknader kan data hjälpa företagsanvändare att förbättra sina existerande produkter eller utveckla nya produkter. Plattformar borde vanligtvis också ha incitament att dela sådan data med företagsanvändare eftersom förbättrade produkter eller utbud även förbättrar plattformens attraktivitet och i förlängningen dess intäkter. Om plattformen är vertikalt integrerad och därmed innehar dubbla roller kan det dock finnas incitament att inte dela data med företagsanvändare och i stället använda data för förbättringar och innovation gällande de egna produkterna.

³⁵⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁵⁷ Se exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, EUT 2015/L 337/35.

Att dela data om kunder kan också vara förenat med negativa effekter, både för individuella kunder och för konkurrensen. Plattformar som samlar och delar mycket data med företagsanvändare kan framstå som mindre attraktiva ur data-skyddssynvinkel. I relation till konkurrensen mellan företagsanvändare kan delning av vissa typer av data dessutom leda till att konkurrerande företag koordinerar sitt marknadsuppträdande på ett sätt som är skadligt för konkurrensen.

En annan anledning att inte dela med sig av data kan vara farhågor att mottagaren av datan kommer att träda in i plattformsledet och därmed börja konkurrera med plattformen. Sådana farhågor kan vara särskilt berättigade i relation till redan existerande plattformar. Konkurrensverkets undersökning visar dock att det på digitala marknadsplatser också är vanligt att handlare väljer att träda in i plattformsledet. Därför kan farhågor om potentiell konkurrens från företagsanvändare även vara berättigade på marknader där det finns en historik av sådant inträde i plattformsledet.

8.4.1 Företagsanvändares användning av data

I kapitel 6 konstateras, som redan nämnts ovan, att frågan om vem som "äger" kundrelationen diskuteras med anledning av att plattformar mer och mer tagit över denna relation. Denna fråga återkommer även i relation till tillgång till data. Om företagsanvändare inte får tillgång till data om sina egna kunder är det också omöjligt att "flytta över" relationen med kunden från plattformen.³⁵⁸ Att inte dela sådan data med företagsanvändare kan alltså vara ett effektivt sätt för plattformen att förhindra en sådan flytt.

Frågan är om Konkurrensverket skulle kunna ingripa mot en vägran från plattformens sida att dela data med företagsanvändare med stöd av konkurrensreglerna. Denna fråga belyses här under antagandet att plattformen inte är vertikalt integrerad, det vill säga i frånvaro av dubbla roller. I detta avsnitt antas dessutom att datan i fråga är sådan som företagsanvändaren i normalfallet skulle ha tillgång till om kunden gjorde sitt inköp hos användaren direkt (det vill säga inte innehållande data rörande konkurrenter).

I kapitel 7 konstateras att en flytt av vissa delar av transaktionen gentemot kunderna å ena sidan skulle kunna leda till kostnadsbesparingar som i förlängningen skulle kunna komma kunderna tillgodo. Å andra sidan skulle förflyttningen kunna leda till en snålskjutsproblematik och minskade investeringsincitament för plattformen.³⁵⁹ Denna problematik har också uppmärksamats i Konkurrensverkets

³⁵⁸ Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.5.

³⁵⁹ Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.5.1 och 7.5.3.

tillsynspraxis i onlineresebyrå-ärendena.³⁶⁰ I dessa ärenden var ett av de identifierade konkurrensproblemen att hotellen inte kunde konkurrera prismässigt med onlineresebyråerna i sina andra försäljningskanaler till följd av paritetsvillkor. Ärendena avslutades efter att hotellen tilläts att konkurrera prismässigt i andra försäljningskanaler än via onlineförsäljning, exempelvis via telefon eller lojalitetsklubbar.³⁶¹

Det har förekommit synpunkter gällande digitala marknadsplatser som tar sikte på att företagsanvändare inte får tillgång till data om kunderna som köper deras varor eller tjänster.³⁶² I en sådan situation är det inte bara omöjligt att konkurrera med plattformen på konkurrensfaktorer såsom pris eller försäljningsvillkor. Det är i denna situation omöjligt att över huvud taget konkurrera om kundens inköp, eftersom företagsanvändaren inte kan informera kunden om andra inköpsmöjligheter, exempelvis via dess egna försäljningskanaler. Såvida datatillgången är reglerad i avtal skulle en vägran att dela kunddata med företagsanvändare argumentationsvis kunna utgöra en begränsning av konkurrensen i strid med 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF. Om förfarandet rör ett dominerande företag skulle även missbruksförbudet kunna aktualiseras. Det saknas dock hittills etablerad skadeteori eller tidigare praxis rörande en sådan överträdelse.

8.4.2 Risk för koordinering bland företagsanvändare

Som redan nämnts ovan kan delning av data från plattformar till företagsanvändare även ge upphov till konkurrensbegränsningar i strid med 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF om data rörande konkurrenter delas med företagsanvändarna.

EU-domstolen förklarade redan i målet *Suiker Unie* att konkurrenters beteende inte får undanröja den strategiska osäkerheten som kännetecknar normal affärsverksamhet, exempelvis genom att påverka konkurrenters beteende eller genom att tillhandhålla information om det egna beteendet.³⁶³ Informationsutbyten har i praxis därefter ansetts kunna utgöra en överträdelse i sig själv även i de fall det inte har förekommit en explicit kartell.³⁶⁴ För att avgöra om ett samordnat förfarande, såsom ett informationsutbyte, utgör en syftesöverträdelse ska, enligt EU-domstolens dom i *T-Mobile*, styrkas att förfarandet, "[...] på grund av dess innehåll och syfte, samt med beaktande av det juridiska och ekonomiska sammanhang i vilket det ingår, är konkret ägnat att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden".³⁶⁵

³⁶⁰ Se Box 10.

³⁶¹ Se bilaga om Konkurrensverkets erfarenhet av tillsyn av digitaliserade marknader.

³⁶² Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.4.2.

³⁶³ Förenade målen 40 till 48, 50, 54 till 56, 111, 113 och 114-73, C-40/73 *Suiker Unie m.fl. mot kommissionen* EU:C:1975:174, pp. 174–175.

³⁶⁴ Se exempelvis mål C-8/08 *T-Mobile Netherlands m.fl.* EU:C:2009:343, p. 35.

³⁶⁵ Mål C-8/08 *T-Mobile Netherlands m.fl.* EU:C:2009:343, p. 43.

Om inget konkurrensbegränsande syfte kan etableras behöver konkurrensmyndigheten styrka ett konkurrensbegränsande resultat av informationsutbytet. I ärenden rörande informationsutbyten ska både marknaden i fråga och beskaffenheten av informationsutbytet tas i beaktande. Gällande informationen som utbyts ska beaktas om den är "[...] offentlig eller hemlig, sammanställd eller detaljerad, historisk eller aktuell – hur ofta den tillhandahålls och dess betydelse för fastställelsen av priser, volymer och villkor för tjänsten".³⁶⁶

Det kan slutligen nämnas att även informationsutbyten via en mellanhand, såsom en plattform strider mot 2 kap. 1 § KL och artikel 101 FEUF.³⁶⁷ Sådana konstruktioner kallas även för "hub-and-spoke"-karteller. Frågan är då under vilka förhållanden en plattforms delning av data skulle kunna utgöra en överträdelse mot kartellförbudet. Härvid har i kapitel 7 konstaterats att det finns olika typer av data som plattformar samlar in: angiven, observerad och härledd data.³⁶⁸ Delning av data kan, som också konstateras i kommissionens horisontella riktlinjer, leda till innovation.³⁶⁹ På plattformar kan dessutom data som inte tidigare kunnat samlas, exempelvis om "läsning" av böcker, ge ny, värdefull information som kan leda till bättre produkter.³⁷⁰ Vissa typer av information skulle dock även kunna underlätta koordinering mellan konkurrerande företag.

En utgångspunkt för bedömningen vilken typ av datadelning som skulle kunna utgöra ett konkurrensproblem är vilken information företagsanvändare skulle ha haft tillgång till för det fall den hade handlat med kunden direkt och inte via plattformen. Detta skulle förmodligen omfatta merparten av den angivna datan, såsom namn, adress m.m. som samlas in av plattformen. Gällande den observerade datan skulle användaren sannolikt ha tillgång till den delen av datan som rör dess egna produkter och kunder, exempelvis vilka produkter kunden tittar på eller använder och hur länge. Företagsanvändaren skulle dock inte veta vilken konkurrerande produkt kunden köper eller använder efter den egna produkten. I konkreta termer skulle ett bokförlag kunna veta vilka av deras ljudböcker en kund tittat på, lyssnat på och hur länge, dock inte om det rör en ljudbok från ett konkurrerande förlag. Vissa delar av den härledda datan skulle företagsanvändare även kunna ha tillgång till själva. Det förefaller dock sannolikt att plattformar, i vart fall när de uppnått en viss storlek, kan skapa bättre härledd data tack vare den stora mängd grunddata som de förfogar över.

³⁶⁶ Mål C-238/05 *Asnef-Equifax* EU:C:2006:734, p. 54.

³⁶⁷ Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, EUT 2011/C 11/01, p. 55.

³⁶⁸ Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.3, se också Crémer m.fl. (2019), s. 24 ff.

³⁶⁹ Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, EUT 2011/C 11/01, p. 2.

³⁷⁰ Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.6.

Så länge datan som delas bara utgör sådan data som företagsanvändaren skulle ha haft tillgång till om den själv hade ansvarat för transaktionen med kunden torde detta inte begränsa konkurrensen. Det skulle dock kunna uppstå svårigheter att skilja egen från andras data gällande data som är observerad eller härledd. På en koncentrerad marknad kan det även vara möjligt att sluta sig till konkurrenters data med hjälp av tillgång till den egna datan. Följaktligen kan inga generella slutsatser vad gäller delning av data dras här, utan en bedömning i varje enskilt fall måste göras.

Informationsdelning som en överträdelse mot kartellförbudet är dock principiellt sett en välkänd företeelse som borde kunna hanteras av Konkurrensverkets tillsyn. Ökad komplexitet kan dock förekomma gällande hanteringen av datan som finns tillgänglig, både rörande mängden och formen av data som i ett sådant fall skulle behöva analyseras. Detta skulle särskilt vara fallet om en överträdelse genom resultat ska styrkas. Det går inte att utesluta att Konkurrensverket skulle behöva nya kompetenser för utredningen av ett sådant ärende, exempelvis gällande dataanalys.

Box 12 Tillsynserfarenhet: Musikinstrument och tillbehör

I tidigare avsnitt har utvalda tillsynserfarenheter presenterats i motsvarande boxar som denna. Konkurrensverket har ingen konkret tillsynserfarenhet rörande tillgång till och användning av data som skulle kunna presenteras här.

Konkurrensverket har dock observerat att närvaron av digitala plattformar har ökat transparensen på flera marknader, särskild rörande e-handel, vilket underlättar insamlingen av data som är relevant för konkurrensen. Ett exempel på detta är förekomsten av prisjämförelsetjänster vars affärsmodell är att samla och lista prisuppgifter om produkter eller tjänster. Dessa plattformar listar dessutom en mängd andra uppgifter, såsom leveranskostnader och lagerstatus. Plattformarna kan användas av företag för att övervaka kunder eller konkurrenter på ett sätt som inte varit möjligt tidigare. Sådana uppgifter kan leda till ökad konkurrens mellan företag, men de kan också användas för att kontrollera och upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten, såsom priskarteller eller vertikal prisstyrning.

I ärende rörande misstänkt vertikal prisstyrning på marknaden för musikinstrument noterade Konkurrensverket konkreta exempel på utbredd användning av digitala plattformar för prisbevakning. I utredningsmaterialet kunde Konkurrensverket observera att flertalet återförsäljare använde sig av sådana plattformar för att automatisera sin prisbevakning och snabbt uppmärksamma prisavvikelser.³⁷¹

På marknader med stor offentlig tillgång till för konkurrensen relevant data kan tillgång till ytterligare data genom delning mellan flera företag därför öka risken för koordinering.

8.4.3 Data för att träda in som plattform

I kapitel 7 har frågan om en plattformas vägran att ge tillgång till data till en (potentiell) konkurrent skulle kunna utgöra leveransvägran i strid med 2 kap. 7 § KL och artikel 102 FEUF redan väckts. Sådana (potentiella) konkurrenter kan både vara andra plattformar och företagsanvändare som kan tänkas vilja integrera sig som plattform. För företagsanvändare kan detta också vara en åtgärd för att åter "äga" kundrelationen.³⁷² I avsnitt 8.3.2 har leveransvägran som en tänkbar missbruksform redan introducerats. Det har där även påtalats att den olösta frågan är om tillgång till en plattform kan anses vara oundgänglig. I detta avsnitt är frågan om datan som ägs av en plattform kan anses vara oundgänglig i den mening som avses i rättspraxis som etablerats i *Bronner*.³⁷³ En sedvanlig analys enligt *Bronner*-kriterierna

³⁷¹ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 187/2018.

³⁷² Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.5.

³⁷³ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998:569, p. 44.

skulle då kunna baseras på frågan om det finns lagliga, tekniska eller ekonomiska hinder för att själv samla in datan i fråga. I vissa fall kan det vara svårt att replikera datan i fråga. I kapitel 7 konstateras också att datan som genereras på vissa marknader (butiker för mobilappar, abonnemangstjänster för digitala ljudböcker, digitala beställningsplattformar för restaurangmat) är både ny och unik i någon bemärkelse.³⁷⁴

Rörande tillgång till data behöver dock även den särskilda karaktär som präglar just data beaktas i analysen. Praxisen som etablerats i *Bronner* och som sedermera utvecklats i bland annat *Magill*, *IMS Health* och *Microsoft* har i första hand rört infrastrukturer och immateriella rättigheter. Denna praxis utgör basen för doktrinen om så kallade nödvändiga nyttigheter. Data, till skillnad från infrastrukturer eller immateriella rättigheter, saknar en tydlig ägandestruktur. Som poängteras i rapporten från kommissionens expertpanel kan exempelvis personuppgifter vara data som bara kan nyttjas med den registrerades samtycke.³⁷⁵ Av kommissionens expertpanel föreslås ett angreppssätt för tillgång till data med stöd av artikel 102 FEUF som skiljer sig från det som etablerats i praxis rörande nödvändiga nyttigheter. Författarna argumenterar för att en vägran att ge tillgång till data i första hand borde utredas som en potentiell överträdelse av artikel 102 FEUF om företaget i fråga (1) har en grindvaksroll på en för ärendet relevant marknad, till exempel om tillgång till datan krävs för att kunna konkurrera på en angränsande marknad och (2) om datatillgången som efterfrågas är någorlunda standardiserad.³⁷⁶ Anledningen till detta resonemang är att det är sannolikt att kontinuerlig datatillgång kommer att vara nödvändigt för att konkurrera på, exempelvis, en angränsande marknad. En sådan datatillgång kan vara betungande för det dominerande företaget och vidare kräva etablering av någon typ av ramverk som reglerar tillgången.³⁷⁷

Resonemanget som förs i rapporten från kommissionens expertpanel liknar delvis det som har förts i avsnitt 8.3.2 i detta kapitel, nämligen att en plattform skulle kunna anses vara oundgänglig om den har uppnått en mycket stark marknadsposition där en dominerande ställning och förmedlingsmakt kombineras och/eller där marknaden har tippat till företagets fördel. I en sådan situation skulle tillgång till plattformen, eller till datan som samlas av plattformen, kunna bli oundgänglig för att konkurrera med plattformen.

³⁷⁴ Se vidare kapitel 7 avsnitt 7.7.

³⁷⁵ Crémer m.fl. (2019), s. 102.

³⁷⁶ Crémer m.fl. (2019), s. 100.

³⁷⁷ Crémer m.fl. (2019), s. 99–101.

8.4.4 Dubbla roller och användning av data

Konkurrensproblem som kan uppstå i relation till plattformars dubbla roller har redan diskuterats i avsnitt 8.3 ovan. I relation till användningen av data är frågan, som förklarats i kapitel 7, om en vertikalt integrerad plattform kan gynna sin egen verksamhet genom användningen av datan som den har tillgång till. Att ett företag nyttjar de konkurrens fördelar som det har till förfogande är i sig dock inget ovanligt eller ens konkurrensbegränsande. Frågan är då under vilka omständigheter ett sådant förfarande skulle kunna anses som en överträdelse av missbruksförbudet.

I relation till de olika kategorier av missbruk som har diskuterats ovan framstår det som möjligt att ett nyttjande av data för att gynna den egna verksamheten skulle ses som en form av "self-preferencing". Ett exempel där denna fråga utreds är kommissionens *Amazon Marketplace*-ärende.³⁷⁸ Inom ramen för detta ärende utreder kommissionen om Amazons användning av data som genereras genom dess företagsanvändare använts av Amazon för att kalibrera sina egna produktbudanden på ett sätt som utgör missbruk av dominerande ställning. Detta förfarande leder, befarar kommissionen, till att Amazon kan undvika vissa av de risker som normalt sett är förenade med vanlig affärsverksamhet på den marknaden där Amazon är aktiv.³⁷⁹ Amazon skadar alltså potentiellt sett sina företagsanvändare genom riktade erbjudanden på sina egna produkter, vilket innebär att företagsanvändare delvis marginaliseras på plattformen.

Frågan om hur konkurrensreglerna ska tillämpas i ett ärende rörande self-preferencing är alltså relevant även i förhållande till dataanvändning. Denna fråga blir särskilt intressant i ett scenario där företagsanvändarna bara delvis utestängs. Rekvisiten för leveransvägran, där oundgänglighet är ett kriterium, har utvecklats utifrån tanken att icke-tillgång till en nödvändig nyttighet leder till att effektiv konkurrens för att erbjuda produkten eller tjänsten elimineras.³⁸⁰ Detta rekvisit ter sig mindre lämpligt i ett ärende där företagsanvändare bara delvis avskärmas.³⁸¹

³⁷⁸ Kommissionens ärende 40462 *Amazon Marketplace*.

³⁷⁹ Kommissionens pressmeddelande, *Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077

³⁸⁰ Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569, p. 40.

³⁸¹ Se i sammanhanget även förslaget till avgörande av GA Saugmandsgaard Øe i förenade målen C-152/19 P och C-165/19 P *Deutsche Telekom a.s. mot kommissionen* (oavgjort), pp. 80–96.

Rekvisiten för marginalklämning har däremot utvecklats för en situation som liknar den förevarande, där en grossistkund till innehavaren av en insatsvara marginaliseras med följden att konkurrensbegränsande effekter uppkommer.³⁸² Denna jämförelse talar för att rekvisiten snarare borde orientera sig kring marginalklämning än leveransvägran. Om rekvisiten för marginalklämning ska användas är en utestående fråga dock om och i så fall hur en granskning av huruvida en lika effektiv konkurrent kan konkurrera med plattformen skulle utformas, alternativt om ett annat första rekvisit ska utformas.³⁸³ Det saknas alltså praxis i frågan. Även här skulle Konkurrensverket kunna behöva tillföra nya resurser för att, på ett effektivt sätt, analysera och bedöma användningen av data hos företaget i fråga.

8.4.5 Möjligheter och utmaningar för effektiv tillsyn

Som redan nämnts är tillgång till data en komplex fråga som är föremål för ett flertal lagstiftningsinitiativ och som har reglerats inom vissa sektorer.

I relation till ärenden som rör en potentiell leveransvägran skulle särskilt frågan om under vilka förhållanden ett företag ska ge tillgång till data behöva utredas noggrant. Som också har poängterats i rapporten från kommissionens expertpanel skulle ett sådant åläggande kräva ett relativt detaljerat ramverk för datatillgång.³⁸⁴ Det torde principiellt vara möjligt att ta fram ett sådant ramverk i ett beslut, men en konkurrensmyndighet är inte nödvändigtvis bäst lämpad för att utforma ett sådant. Konkurrensmyndigheter är dessutom inte välplacerade för att utöva kontinuerlig tillsyn över efterlevnaden av detaljerade ålägganden. Det kan därför finnas utrymme för annan reglering av denna fråga, också med beaktande av att frågan om datatillgång bara delvis kan falla inom konkurrensreglernas tillämplighet, det vill säga där det går att fastställa ett missbruk av dominerande ställning.

Det kan också noteras att kommissionens förslag om DMA innehåller skyldigheter angående datatillgång för grindvakter som erbjuder en så kallad central plattformstjänst.³⁸⁵

³⁸² Se vidare avsnitt 8.3.3 ovan.

³⁸³ Se vidare avsnitt 8.3.3 ovan.

³⁸⁴ Crémer m.fl. (2019), s. 107.

³⁸⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader) COM/2020/842 final. Se art 6 (i) och (j).

8.4.6 Konkurrensverkets slutsatser

Huvudfrågan i detta avsnitt har varit vilka potentiella konkurrensproblem som kan uppstå i relation till tillgång till data som samlas och genereras av digitala plattformar och om dessa kan hanteras på ett effektivt sätt genom Konkurrensverkets tillsyn. Diskussionen ovan visar sammantaget att tillgång till data som samlas in och genereras av plattformar aktualiserar ett antal potentiella konkurrensproblem.

Om en plattform nekar företagsanvändarna tillgång till data rörande deras egna produkter och kunderna som köper dessa produkter skulle detta kunna begränsa konkurrensen eftersom det omöjliggör för företagsanvändarna att konkurrera om direktrelationen med kunderna. Det saknas dock hittills befintlig praxis och en beprövad skadeteori för ett sådant ärende.

Delning av data mellan eller till flera konkurrerande företag skulle i sig också kunna begränsa konkurrensen. Detta blir relevant i de fall då datan innehåller känsliga uppgifter, om exempelvis priser eller volymer, som påverkar konkurrensen mellan företagsanvändarna. Det finns befintlig praxis rörande informationsutbyten mellan konkurrenter, även sådana som sker via en mellanhand, såsom en plattform. Mängden och typen av data som kan komma att behöva analyseras ökar dock komplexiteten i ett sådant ärende. Det är därför möjligt att Konkurrensverket skulle behöva nya resurser och kompetenser för att hantera ärenden rörande data, exempelvis i form av experter inom området.

Även plattformars egen användning av data för att gynna den egna verksamheten skulle kunna utgöra ett konkurrensproblem. Ett sådant förfarande skulle kunna klassificeras inom missbrukskategorin "self-preferencing". Detta är en missbrukskategori som, vilket redan konstaterats i avsnitt 8.3.4, hittills saknar tydlig vägledning rörande de rekvisit som behöver styrkas. Det finns enligt Konkurrensverket skäl som talar för att rekvisit som liknar de som används vid marginalklämning skulle kunna användas.

Flera av de potentiellt problematiska förfaranden som kan uppstå i relation till datatillgång skulle därmed kunna hanteras med de verktyg Konkurrensverket har till sitt förfogande, även om det skulle vara utmanande med tanken på komplexiteten i sådana ärenden. I relation till leveransvägran måste dock noteras att utformningen av ett effektivt åläggande förmodligen för närvarande enbart skulle vara möjligt avseende relativt enkla tillgångsfrågningar. För ett helhetsgrepp om frågan av tillgång till data mellan olika företag eller mer komplexa tillgångsärenden skulle det förmodligen krävas ett särskilt ramverk.

8.5 Slutsatser om det finns hinder för Konkurrensverket att effektivt utöva tillsyn mot digitala plattformar och om det finns behov av regeländringar

Analysen av de utvalda digitala plattformarna och Konkurrensverkets tillsynserfarenhet visar sammantaget att det i flera fall är möjligt att åtgärda konkurrensproblem inom digitala marknader med stöd av det befintliga konkurrensregelverket, som är tillämpligt oberoende av marknad. Samtidigt har det befintliga konkurrensregelverket ett antal inbyggda begränsningar. Även om ett visst konkurrensproblem i många fall i och för sig kan utredas som en potentiell överträdelse av konkurrensreglerna, är förekomsten av ett konkurrensproblem endast ett av de rekvisit som behöver vara uppfyllda för att ingripa i ett enskilt fall. Vissa typer av konkurrensproblem kan också falla helt utanför tillämpningsområdet för nuvarande konkurrensregler. Oavsett vilka möjligheter det finns att ingripa i en viss situation, kan det finnas effektivare, snabbare och mer kostnadseffektiva sätt att åtgärda vissa konkurrensproblem. På EU-nivå har lagstiftningsförslag lagts fram i syfte att reglera mycket stora digitala plattformar. Konkurrensverket anser att det även på svensk nivå bör utredas vilket ytterligare regelverk som behöver införas för att åtgärda eller förhindra uppkomst av sådana konkurrensproblem som inte kan eller som det inte är ändamålsenligt att åtgärda, förhindra eller motverka med nuvarande konkurrensrättslig förbudsreglering eller annan befintlig reglering. Detta är enligt Konkurrensverket en både aktuell och angelägen fråga för konkurrensen, och konsumenterna, i Sverige.

8.5.1 Den nuvarande förbudsregleringen är ett flexibelt verktyg

Det nuvarande konkurrensrättsliga regelverket vilar på ett antal ständiga förbud, varav sektorsundersökningen i första hand behandlar missbruksförbudet och förbudet mot konkurrensbegränsande avtal.³⁸⁶ Tillsynen med stöd av de befintliga konkurrensrättsliga förbuden har historiskt sett utvecklats och anpassats till nya affärsmodeller och marknadsförhållanden. I princip kan förbuden inrymma ett antal förfaranden som är problematiska från konkurrenssynpunkt på, bland annat, digitala plattformar. Konkurrensverkets tillsynserfarenhet visar att det konkurrensrättsliga regelverket i många fall är flexibelt nog för att kunna träffa eventuellt konkurrensbegränsande förfaranden som utgår från digitala plattformar. Ett antal av de potentiella konkurrensproblem som identifieras i sektorsundersökningen skulle åtminstone i teorin kunna hanteras inom ramen för Konkurrensverkets tillsyn med stöd av den nuvarande förbudsregleringen.

³⁸⁶ Det kan noteras att konkurrenslagen även förbjuder konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket kan också förbjuda företagskoncentrationer som kan leda till påtagligt skadliga effekter på konkurrensen.

Utifrån slutsatserna av kapitel 8 kan två utvecklingsbehov gällande analysen i tillsynsärenden identifieras. För det första behövs det konceptuell utveckling, exempelvis angående analysen och eventuell kvantifiering av konceptet förmedlingsmakt. För det andra behövs det utveckling av hur Konkurrensverket och andra konkurrensmyndigheter kan analysera nya förfaranden som uppstår på digitala plattformar eller hur bekanta beteenden som sker på digitala plattformar ska analyseras. Sådan utveckling kan dels ske genom akademisk forskning och dels genom praktisk tillämpning i tillsynsärenden. Den vida formuleringen av konkurrensreglerna ger principiellt sett möjligheten att utöva tillsyn även i de fall då sådan utveckling ännu inte har skett, men tillsynen kommer att vara mer utmanande i dessa fall. Exempel som kan nämnas här är så kallad "self-preferencing" eller tillgång till data av företagsanvändare eller konkurrenter till plattformar.

Tillsyn med stöd av den nuvarande förbudsregleringen bygger i stor utsträckning på etablerad praxis och de koncept och kategoriseringar som har utvecklats genom praxis. Det är dock en del av konkurrensmyndigheters ansvar att se till att praxis utvecklas, bland annat genom att utöva tillsyn även gällande nya förfaranden eller marknader. Det främjar även konkurrensreglernas effektivitet om dessa tillämpas på nya förfaranden eller marknader, så att eventuellt konkurrensskadliga beteenden kan stoppas i ett tidigt stadium eller, där det är relevant, för att förhindra att en marknad tippas. Det kan också konstateras att det finns ett stort antal pågående utredningar gällande digitala plattformar, exempelvis hos kommissionen. Även Konkurrensverket har, exempelvis i ärendena rörande onlineresebyråerna och träningsaggregatorerna, bidragit till att bygga upp praxiserfarenhet gällande bedömningen av potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden på digitala marknader.

Denna sektorsundersökning skapar också en kunskapsbas om funktionen och analysen av digitala plattformar som Konkurrensverket och andra intressenter kan bygga vidare på. För utredning av vissa, särskilt komplexa områden såsom tillgång till data, kan Konkurrensverket dock behöva tillgodogöra sig nya resurser, exempelvis i form av kompetensutveckling eller rekrytering av personal med erforderlig kompetens.

8.5.2 Den nuvarande förbudsregleringen är inte alltid effektiv för att undanröja konkurrensproblem

Det nuvarande konkurrensrättsliga regelverket har ett antal inbyggda begränsningar som kan innebära att ett konkurrensproblem visserligen kan utredas som en potentiell överträdelse av konkurrensreglerna, men att det skulle kunna finnas effektivare, snabbare och mer kostnadseffektiva sätt att angripa problemet:

1. Konkurrensverket kan endast utreda *förfaranden* som kan omfattas av förbuden i 2 kap. 1 och 7 §§ KL och i artikel 101 och 102 FEUF. Det innebär att konkurrensbegränsande *marknadsstrukturer* principiellt inte omfattas av dessa förbud.

2. Konkurrensreglerna kan enbart tillämpas *efter* det att ett konkurrensbegränsande förfarande har inletts eller aviserats. Det innebär att konkurrensreglerna principiellt sett inte kan tillämpas för att förhindra befarade konkurrensbegränsande förfaranden. Ett ingripande mot potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden måste även föregås av en noggrann utredning för att avgöra om de träffas av de konkurrensrättsliga förbuden, vilket gör att förfaranden kan pågå en viss tid innan tillsynen får effekt.
3. De beteendemässiga eller strukturella ålägganden som kan utformas om ett företag har överträtt konkurrensreglerna måste syfta till att undanröja överträdelseförfarandet. Det innebär att Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utforma ålägganden som är framåtsyftande eller som i detalj föreskriver hur företag ska undanröja ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i KL eller FEUF.
4. Utredningar om potentiella överträdelser av konkurrensreglerna omfattar bara de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse och inte alla företag inom en viss marknad eller bransch. Om konkurrensproblemet i fråga omfattar en hel marknad kan det innebära att Konkurrensverket behöver utreda dessa företag i ett flertal ärenden. Under vissa förutsättningar, exempelvis då ett visst förfarande är undantaget enligt det vertikala gruppundantaget, saknas i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt om samma regler gällde för alla dessa företag.

För att Konkurrensverket på ett effektivt sätt ska kunna ingripa på komplexa marknader med stöd av konkurrensreglerna krävs därutöver att myndigheten har befogenheter och verktyg som anpassats till de nya marknadsförhållandena. På ett övergripande plan krävs även att det finns tillräckliga resurser och kompetenser hos den utredande myndigheten för att hantera exempelvis ärenden rörande data.

Erfarenheterna av tillsynsarbetet på EU-nivå samt från ett antal expertrapporter pekar också på slutsatsen att den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen inte alltid är det mest effektiva medlet att undanröja konkurrensproblem på digitala plattformsmarknader. Konkurrensverket kan utifrån tillsynserfarenheten konstatera att vissa konkurrensproblem inte har kunnat hanteras på bästa sätt med de sanktionsmedel som Konkurrensverket har till sitt förfogande. I till exempel utredningen rörande SJ:s nekande att ge konkurrenter tillträde till SJ:s plattform för försäljning av tågbiljetter fann Konkurrensverket att ett ingripande inte skulle vara ändamålsenligt för att uppnå väl fungerande konkurrens. Detta trots att de rådande marknadsförhållandena skapade barriärer för inträde och expansion. Därför föreslog Konkurrensverket i en skrivelse till regeringen att låta utreda behovet och utformningen av reglering på området för försäljning av biljetter för tågtrafik.³⁸⁷

³⁸⁷ Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

Resultaten av sektorsundersökningen visar dessutom att vissa konkurrensproblem kan vara hänförliga till strukturella risker på plattformsmarknader. Dels gäller det marknader som visar tendenser att tippa eller som redan har tippat. Dels gäller det om en eller flera plattformar på en marknad har stark förmedlingsmakt, vilket kan innebära att marknaden segmenteras. Företagsanvändare kan då få svårt att nå den enskilda konsumenten på andra sätt än genom den plattform konsumenten för tillfället använder. Under dessa förutsättningar kan plattformar ha möjlighet och incitament att ägna sig åt potentiellt konkurrensbegränsande förfaranden. Sådana förfaranden kan, beroende på omständigheterna, bli föremål för ingripanden enligt konkurrensreglerna. Konkurrensverket bedömer dock att sådana ingripanden inte alltid är det mest effektiva sättet att komma till rätta med konkurrensproblem på en sådan marknad, om konkurrensproblemet har sin grund i marknadens struktur eller om det krävs framåtblickande åtgärder för att konkurrensen på marknaden ska fungera på ett tillfredställande sätt.

8.5.3 Ny lagstiftning rörande digitala plattformar föreslås på EU-nivå

De olika internationella expertpaneler som publicerat rapporter om digitala plattformsmarknader har framfört ett antal förslag om ändringar av konkurrensreglerna och om ny lagstiftning. Under arbetets gång har det också kommit flera viktiga initiativ och förslag på EU-nivå från kommissionen som rör, eller påverkar, konkurrensregelverket i Sverige. En mängd initiativ har tagits också på flera andra håll. Konkurrensverket beskriver i rapporten ett urval lagstiftningsinitiativ från kommissionen och andra medlemsstater som är relevanta för bedömningen av behovet av kompletterande regler på konkurrensområdet också i Sverige.

Ett konkret lagstiftningsförslag som kommissionen har lagt fram är DMA, som publicerades den 15 december 2020. Förslaget innehåller två listor med skyldigheter avseende förfaranden som begränsar möjligheten att konkurrera på marknaden eller är orättvisa. Enligt förslaget ska listan dock bara gälla för vissa så kallade grindvakter (eng. *gatekeepers*). Med detta avses stora digitala plattformar inom sektorer såsom tjänster för onlinebaserade sociala nätverkstjänster, onlinebaserade sökmotorer och operativsystem. (så kallade centrala plattformstjänster). Utöver de nya skyldigheterna föreslås företagen också få en informationsplikt, bland annat om varje planerat företagsförvärv. Förslaget innehåller också bestämmelser om tillsyn, som ska utövas av kommissionen.

Frågan som uppstår är därmed vilken påverkan detta lagstiftningsförslag kan komma att ha på Konkurrensverkets tillsyn. DMA är vid tidpunkten för denna rapport enbart ett förslag till en ny förordning som är föremål för överväganden och förmodat ändringar inom ramen för EU:s ordinarie lagstiftningsprocess i vilken både Europeiska unionens råd och Europaparlamentet är involverade. Förslaget har enligt Konkurrensverket förutsättningar att åtgärda vissa av de potentiella konkurrensproblem som identifieras i denna rapport. Förslaget omfattar dock bara vissa stora plattformar som har betecknats som grindvakter, bland annat på grund av deras position i en signifikant del av EU:s inre marknad.

Det innebär att regleringen sannolikt skulle exkludera många plattformar, exempelvis sådana som bara är verksamma i en medlemsstat. Vidare omfattas bara plattformar som erbjuder någon av de centrala plattformstjänster som listas i förslaget. Förordningen föreslås inte heller påverka tillämpningen av redan existerande konkurrenslagstiftning. Det innebär med andra ord att förslaget innebär att det skulle finnas viss kvarstående kompetens att anta kompletterande nationell lagstiftning på detta område.

8.5.4 Resultaten från sektorsundersökningen pekar på ett behov av ett kompletterande svenskt regelverk

Det finns anledning att, utöver lagstiftning på EU-nivå, se över hur reglerna som är ämnade att säkerställa väl fungerande konkurrens ska utformas även på svensk nivå. Ett sådant arbete bör initieras för att säkerställa att marknaderna i Sverige ges de bästa förutsättningarna att präglas av effektiv konkurrens med högre kvalitet, lägre priser, ökad innovation, tillväxt och konkurrenskraft som följd.

Det finns, som undersökningen visar, stora skillnader mellan de undersökta marknaderna, inte minst vad gäller struktur och affärsmodeller. Dessutom behöver förfaranden som kan utgöra konkurrensproblem under vissa förutsättningar inte nödvändigtvis vara det under andra förutsättningar. De undersökta marknaderna är, likt de flesta andra, i ständig förändring, varför en ingående undersökning av eventuella konkurrensproblem på enskilda marknader skulle behövas innan slutsatser om konkreta konkurrensproblem och nödvändiga åtgärder kan dras. Avseende huruvida det behövs några regeländringar rörande digitala plattformar har Konkurrensverket tidigare framhållit att eventuell reglering av digitala plattformar måste vara välöverlagd.³⁸⁸ Sektorsundersökningens resultat talar därför inte för att det på svensk nivå, det vill säga utöver det arbete som sker på EU-nivå med DMA, finns behov av någon konkurrensfrämjande förhandsreglering av plattformar.

Sektorsundersökningens slutsats är däremot att det finns ett behov av ett flexibelt kompletterande regelverk på svensk nivå för att på ett effektivt sätt undanröja konkurrensproblem på plattformsmarknader. Ett sådant regelverk skulle kunna användas där konkurrensproblem har konstaterats, eller för att undvika att konkurrensskadliga marknadsstrukturer uppstår inom en snar framtid, och där det nuvarande konkurrensregelverket inte medger ett tillräckligt effektivt ingripande. Ett potentiellt kompletterande regelverk bör ta höjd för behovet av flexibilitet för att möjliggöra ett riktat och anpassat ingripande på enskilda marknader. Det bör även inkludera förutsättningar att på ett noggrant och rättssäkert sätt utreda individuella marknadsförhållanden. Med fördel skulle ett sådant kompletterande regelverk,

³⁸⁸ De nordiska konkurrensmyndigheterna (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level: The view of the Nordic competition authorities*, s. 17.

https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-memorandum-digital-platforms-and-the-potential-changes-to-competition-law-at-the-european-level_september2020.pdf; Konkurrensverket, yttrande i ärende med dnr 479/2020, gällande synpunkter på EU-kommissionens förstudie avseende ett nytt konkurrensverktyg, s. 10–11.

jämfört med de befintliga konkurrensrättsliga förbuden, möjliggöra åtgärder som gäller för hela marknader snarare än bara för enskilda företag. Vidare bör det ge förutsättningar för att åtgärda strukturella marknadsproblem snarare än att förbjuda enskilda förfaranden.

Sektorsundersökningen aktualiserar också ett antal frågor, exempelvis om tillgång till data och synlighet på plattformar, som skulle kunna bli föremål för reglering som inte är konkurrensrättslig. Behovet av sådan reglering utesluts inte men har inte utretts närmare i denna undersökning.

8.5.5 Arbete med att ta fram ett kompletterande regelverk på konkurrensområdet föreslås

Konkurrensverket föreslår att ett arbete inleds för att undersöka behovet och utformningen av ett flexibelt regelverk som skulle kunna användas för att undersöka och åtgärda konkurrensproblem som inte, eller inte effektivt, kan åtgärdas genom nuvarande förbudsreglering. Ett regelverk som skulle kunna fylla dessa behov är de så kallade "market investigations" som den brittiska konkurrensmyndigheten CMA har möjlighet att genomföra. Ett liknande förslag togs också fram av kommissionen ("New Competition Tool", NCT), men detta förslag har bara i mindre delar integrerats i förslaget till DMA. Det innebär dock inte att en sådan modell behöver vara den enda möjliga, utan Konkurrensverkets förslag är ett annat alternativ till ändamålsenliga lösningar utreds. I linje med den informationsplikt om planerade förvärv som föreslås i DMA bör ett arbete med ett svenskt regelverk även omfatta en analys av behovet av kompletterande regler på området för koncentrationskontroll, vilket har legat utanför den här undersökningen.³⁸⁹

Denna rapport har fokuserat på digitala plattformsmarknader. Det innebär dock inte att ett kompletterande regelverk på konkurrensområdet bara skulle behövas såvitt gäller digitala plattformsmarknader. Konkurrensverket framförde redan i sitt remissvar till regeringen angående NCT att det ökade inslaget av digitala element i "analog" marknader samt framtida gränsdragningsvårigheter talade för utformningen av ett så kallat horisontellt, det vill säga inte sektorsspecifikt, regelverk. Dessutom konstaterade Konkurrensverket att konkurrensproblem som är hänförliga till marknadens struktur förekommer på flera marknader än de digitala plattformsmarknaderna. Den nuvarande konkurrensrättsliga förbudsregleringen, som ett nytt regelverk skulle komplettera, är också horisontell i sin natur eftersom den gäller för alla företag, oberoende av marknad.

³⁸⁹ I exempelvis Norge och Island finns möjlighet att ålägga informationsplikt avseende alla planerade förvärv, exempelvis inom en viss sektor som präglas av konkurrensproblem eller hög koncentration. Se till exempel de nordiska konkurrensmyndigheternas memorandum (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*, s. 13–16. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-memorandum-digital-platforms-and-the-potential-changes-to-competition-law-at-the-european-level_september2020.pdf

Referenser

Akman, Pinar (2016) *The Theory of Abuse in Google Search: A Positive and Normative Assessment Under EU Competition Law*, Journal of Law, Technology and Policy, Vol. 2017, No. 2

Allt om Stockholm, *Hemkörning i Stockholm exploderar under coronakrisen*,
<https://alltomstockholm.se/restaurangbar/hemkorning-exploderar-coronakrisen/>

Amazon, *Vad är Fulfilment by Amazon?*,
<https://sell.amazon.se/tjanster/uppfyllt-av-amazon/funktioner-och-fordelar.html>

Amazon, *Selling on Amazon Sweden site*,
https://m.media-amazon.com/images/G/46/landingpage/Sell_on_Amazon_Sweden.pdf?ld=SDSEGeneralDirect

Amelio, Andrea; Buettner, Thomas; Hariton, Cyril; Koltay, Gabor; Papandropoulos, Penelope; Sapi, Geza; Valletti, Tommaso och Zenger, Hans (2018) *Recent Developments at DG Competition 2017–2018*, Review of Industrial Organization, No. 53, s. 653–679

Amerikanska kongressens kommitté för konkurrens (2020) *Investigation of competition in digital markets*

Autorité de la concurrence och Bundeskartellamt (2016) *Competition Law and Data*

Autorité de la concurrence, beslut den 16 mars 2020, 20-D-04

Bambora, *Apparna tar över restaurangvärlden*,
<https://www.bambora.com/sv/se/artiklar/nu-tar-apparna-over-restaurangvarlden/>

Belleflamme, Paul och Peitz, Martin (2016) *Platforms and network effects*, University of Mannheim, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 16–14

Belleflamme, Paul (2020) *An introduction to the economics of platform competition – Part 2*

<http://www.ipdigit.eu/2020/04/an-introduction-to-the-economics-of-platform-competition-part-2/>

Bloomberg, *Alibaba Used Shoppers' Data to Invent a Spicy Snickers Bar*,
<https://www.bloombergquint.com/business/alibaba-used-shoppers-data-to-invent-a-spicy-snickers-bar>

Bork, Robert H. och Sidak, J. Gregory (2012) *What does the Chicago school teach about internet search and the antitrust treatment of Google?*, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 8, No. 4, s. 663–700

Bostoen, Friso (2018) *Online platforms and vertical integration – The return of margin squeeze*, *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 6, No. 3, s. 355–381

Crémer, Jacques; de Monejoye, Yves-Alexandre och Schweitzer, Heike (2019) *Competition policy for the digital era*, European Commission, DG COMP

De nordiska konkurrensmyndigheterna (2020) *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*

Ds 2019:19, *Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan*

Englehardt, Steven och Narayanan, Arvind (2016) *Online tracking: A 1-million-site measurement and analysis*, *Proceedings of the 2016 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security*, s. 1388–1401

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, EUT 2015/L 337/35

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan

Europeiska kommissionen, *Evaluation of the Vertical Block Exemption Regulation*, SWD (2020) 173 final

Europeiska kommissionen (2020a) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Work on Differentiated treatment*

Europeiska kommissionen (2020b) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Platform data access and secondary data sources*

Europeiska kommissionen (2020c) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Business user and third-party access to online platform data*

Europeiska kommissionen (2020d) *Expert Group for the Observatory on the Online Platform Economy Progress Report – Work stream on data: Progress report*

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *EU-strategi för data*, COM(2020) 66 final

Fast Company, *Is TikTok a time bomb?*,
<https://www.fastcompany.com/90395898/is-tiktok-a-time-bomb>

Faull, Jonathan; Nikpay, Ali och Taylor, Deirdre (red.) (2014) *Faull & Nikpay: The EU Law of Competition*, tredje uppl., Oxford University Press

Feminvest, *Matleveranser – beställer du maten från din favoritrestaurang?*,
<https://feminvest.se/2020/08/28/matleveranser-bestaller-du-maten-fran-din-favoritrestaurang/>

Fumagalli, Chiara och Motta, Massimo (2018) *Dynamic Vertical Foreclosure*, CEPR Workshop

Furman, Jason; Coyle, Diane; Fletcher, Amelia; McAuely, Derek och Marsden, Philip (2019) *Unlocking digital competition*, Report of the Digital Competition Expert Panel

Förenade målen 40 till 48, 50, 54 till 56, 111, 113 och 114-73, C-40/73 *Suiker Unie m.fl. mot kommissionen*, EU:C:1975:174

Förenade målen C-152/19 P och C-165/19 P *Deutsche Telekom AG och Slovak Telekom a.s. mot kommissionen* (oavgjort)

Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs i mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998 569

Förslag till avgörande av generaladvokat Saugmandsgaard Øe i förenade målen C-152/19 P och C-165/19 P *Deutsche Telekom AG och Slovak Telekom a.s. mot kommissionen* (oavgjort)

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG, COM/2020/825 final

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader)
COM/2020/842 final

Hart, Oliver och Tirole, Jean (1990) *Vertical Integration and Market Foreclosure*,
Brookings Papers on Economic Activity, 21, issue 1991 Microeconomics, s. 205-286

Ibáñez Colomo, Pablo (2020) *Self-Preferencing: Yet Another Epithet in Need of Limiting Principles*, World Competition, Vol. 43, No. 4, s. 417–440

International Center for Law and Economics (2019) *ICLE Final Report on the FTC Hearings on Competition & Consumer Protection in the 21st Century – The Weakness of Interventionist Claims*, ICLE Report June 2019

Internetstiftelsen (2019) *Svenskarna och internet*

Jordbruksverket (2015) *Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste 50 åren och varför?*, 2015:15

Jullien, Bruno och Sand-Zantman, Wilfried (2020) *The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy*, CESifo Working Paper Series 8463

Kommissionens beslut den 18 juli 1988 i ärende IV/30.178 *Napier Brown - British Sugar*

Kommissionens beslut den 13 maj 2009 i ärende COMP/C-3 /37.990 *Intel*

Kommissionens beslut den 15 november 2011 i ärende COMP/39.592 *Standard & Poor's*

Kommissionens beslut den 3 oktober 2014 i ärende COMP/M.7217
Facebook/Whatsapp

Kommissionens beslut den 26 juli 2016 i ärende AT.39317 *E.ON Gas*

Kommissionens beslut den 20 september 2016 i ärende AT.39759 *ARA Foreclosure*

Kommissionens beslut den 6 december 2016 i ärende M.88124 *Microsoft/LinkedIn*

Kommissionens beslut den 27 juni 2017 i ärende AT.39740 *Google Search (Shopping)*

Kommissionens beslut den 24 maj 2018 i ärende AT.39816 *Upstream gas supplies in Central and Eastern Europe (Gazprom)*

Kommissionens beslut den 18 juli 2018 i ärende AT.40099 *Google Android*

Kommissionens beslut den 6 september 2018 i ärende M.8788 *Apple/Shazam*

Kommissionens beslut den 20 mars 2019 i ärende AT.40411 *Google Search (AdSense)* (ej publicerat än)

Kommissionens beslut den 10 februari 2021 i ärende AT.40394 – *Aspen*

Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden

Kommissionens pressmeddelande, *Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising*,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770

Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/5

Kommissionens ärende 40462 *Amazon Marketplace*

Kommissionens ärende 40437 *Apple – App Store Practices (music streaming)*

Kommissionens ärende 40452 *Apple - Mobile payments*

Kommissionens ärende 40652 *Apple – App Store Practices (e-books/audiobooks)*

Kommissionens ärende 40703 *Amazon – Buy Box*

Kommissionens ärende 40716 *Apple – App Store Practices*

Konkurrensverket, dnr 596/2013

Konkurrensverket, dnr 595/2013

Konkurrensverket, dnr 568/2015

Konkurrensverket, dnr 601/2015

Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018

Konkurrensverket, dnr 187/2018

Konkurrensverket, dnr 572/2019

Konkurrensverket, dnr 749/2019

Konkurrensverket, dnr 750/2019

Konkurrensverket (2017) *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader*, 2017:2

Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*, 2018:1

Konkurrensverket (2020) *Konkurrens- och upphandlingstillsyn 2019*

Konkurrensverket, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018

Konkurrensverket, yttrande till Näringsdepartementet, dnr 479/2020

Lancieri, Filippo och Sakowski, Patricia (2020) *Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports*, Stigler Center Working Paper Series No. 303, Stanford Journal of Law, Business, and Finance

Meddelande från kommissionen - Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT 2009/C 45/7

Morton, Fiona Scott; Bouvier, Pascal; Ezrachi, Ariel; Jullien, Bruno; Katz, Roberta; Kimmelman, Gene; Melamed, Douglas och Morgenstern, Jamie (2019) *Report – Committee for the Study of Digital Platforms Market Structure and Antitrust Subcommittee*, George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago Booth School of Business

Mål 27/76 *United Brands* EU:C:1978:22

Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot kommissionen* EU:C:1979:36

Mål C-62/86 *Akzo mot kommissionen* EU:C:1991:286

Mål C-234/89 *Stergios Delimitis mot Henninger Bräu* EU:C:1991:91

Mål C-7/97 *Bronner* EU:C:1998:569

Mål C-418/01 *IMS Health* EU:C:2004:257

Mål C-238/05 *Asnef-Equifax* EU:C:2006:734

Mål C-8/08 *T-Mobile Netherlands m.fl.* EU:C:2009:343

Mål C-52/09 *TeliaSonera Sverige AB* EU:C:2011:83

Mål C-209/10 *Post Danmark* EU:C:2012:172

Mål C-295/12 P *Telefónica och Telefónica de España mot kommissionen* EU:C:2014:2062

Mål C-23/14 *Post Danmark mot Konkurrenserådet* EU:C:2015:651

Mål T-201/04 *Microsoft Corp. mot Europeiska kommissionen* EU:T:2007:289

Mål T-851/14 *Slovak Telekom mot kommissionen* EU:T:2018:929

Mål T-612/17 – *Google och Alphabet mot kommissionen* (oavgjort)

Mål T-604/18 *Google Android* (oavgjort)

Mål T-334/19 *Google Search (AdSense)* (oavgjort)

OECD (2018a) *Exclusionary Conduct in Multi-Sided Markets – Note by Michael Katz*, DAF/COMP/WD(2017)28/FINAL

OECD (2018b) *Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*

OECD (2020a) *Consumer Data Rights and Competition – Background note*, DAF/COMP(2020)1

OECD (2020b) *Lines of Business Restrictions – Background note, Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, DAF/COMP/WP2(2020)1

Ordoover, Janusz A.; Saloner, Garth och Salop, Steven C. (1990) *Equilibrium vertical foreclosure*, *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 1, s. 127–142

Patent- och marknadsdomstolens beslut den 17 januari 2020 i mål nr PMÄ 17901-19

Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 28 juni 2018 i mål nr PMT 1443-18

Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 9 maj 2019 i mål PMT 7779-18

Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 20 februari 2020 i mål nr PMÖÄ 1691-20

Petit, Nicolas (2015) *Theories of Self-Preferencing Under Article 102 TFEU: A Reply to Bo Vesterdorf*, *Competition Law & Policy Debate* Vol. 1 No. 2

Postnord, HUI och Svensk Digital Handel (2018) *E-barometern årsrapport 2017*

Postnord, HUI och Svensk Digital Handel (2020) *E-barometern Q2 2020*

Post- och telestyrelsen (2019) *Telefoni, grundläggande internet och kopparnätsavvecklingen*, PTS-ER-2019:10

Post- och telestyrelsen (2020) *Användning av internet och telefoni i Sverige – PTS individundersökning 2019*, PTS-ER:2020:25

Post- och telestyrelsen (2021) *Digital omställning till följd av Covid-19*, PTS-ER-2021:1

Prop. 2020/21:51, *Konkurrensverkets befogenheter*

Regeringens skrivelse 2017/18:47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*

Reisinger, Markus och Tarantino, Emanuele (2015) *Vertical integration, foreclosure, and productive efficiency*, RAND Journal of Economics, Vol. 46, No. 3, s. 461–479

Rey, Patrick och Tirole, Jean (2007) *A Primer on Foreclosure*, Handbook of Industrial Organization, Vol 3, s. 2145–2220

Riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer EUT 2008/C 265/07

Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, EUT 2011/C 11/01

Rochet, Jean-Charles och Tirole, Jean (2003) *Platform competition on two-sided markets*, Journal of the European Economic Association, Vol. 1, No. 4, s. 990–1029

Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer

Schweitzer, Heike; Haucap, Justus; Kerber, Wolfgang och Welker, Robert (2018) *Modernising the Law on Abuse of Market Power: Report for the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Germany)*

SOU 2018:1, *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*

SOU 2020:25, *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*

Svenska Förläggareföreningen (2021) *Förlagsstatistik 2020*

Svensk Bokhandel, *Debatt: "Konflikten handlar om bokens värde"*, <https://www.svb.se/debatt/debatt-konflikten-handlar-om-bokens-varde>

The Bookseller, *On the hunt for new audiobook listeners? Let data lead the way*, <https://www.thebookseller.com/futurebook/hunt-new-audiobook-listeners-let-data-lead-way-713131>

The Netherlands Authority for Consumers and Markets (2019) *Market study into mobile app stores*

Tillkännagivande från kommissionen – Riktlinjer om vertikala begränsningar, EUT 2000/C 130/1

Tysklands högsta domstol, Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 23.01.2018 (KVR 3/17)

Tyska konkurrensmyndighetens (Bundeskartellamt) beslut den 19 juli 2019, B2-88/18

United States v. Apple Inc., 952 F. Supp. 2d 638 (S.D.N.Y. 2013)

Uttalande av EU-kommissionär Margrethe Vestager (2020)
<https://www.preiskel.com/wp-content/uploads/2020/08/Statement-EVP-Vestager-House-SubCommittee-30-July.pdf>

Vesterdorf, Bo (2015) *Theories of Self-Preferencing and Duty to Deal - Two Sides of the Same Coin?*, *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 1, No. 1, s. 4–9

Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT 2009/C 45/7

Wagner-von Papp, Florian (2015) *Should Google's Secret Sauce Be Organic?*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 16, No. 2

Whish, Richard och Bailey, David (2018) *Competition Law*, nionde uppl., Oxford University Press