

# Plattformneutralität

---

Bedingungen  
für ein offenes  
und nachhaltiges  
digitales Umfeld

MAI 2014



**Stellungnahme Nr. 2014-2**  
**des Conseil national du numérique**  
**[Nationaler Rat für Digitales]**  
**zur Plattformneutralität**

# Einleitung

Mit Schreiben vom 3. Juli 2013 richteten der Minister für Wirtschaft und Finanzen, der Minister für die Belebung der Industrie und die Staatsministerin für kleine und mittlere Unternehmen, Innovation und Digitales eine Anfrage an den Conseil national du numérique (CNNum) zu zwei Fragen: Die erste Frage bezog sich auf das bei der Europäischen Kommission geführte Verfahren wegen Google, die zweite Frage betraf die Weiterführung der vom CNNum angestoßenen Reflexion zur Plattformneutralität.

Von Juli bis November 2013 wurden von einer zehnköpfigen Arbeitsgruppe von Mitgliedern des Conseil Konzertierungsarbeiten durchgeführt. Sie umfassten vier Freitage mit thematischen Beiträgen, die Tätigkeit der und den Austausch zwischen den Mitgliedern der Reflexionsgruppe des Conseils und externen, aufgrund ihrer Kompetenz oder ihrer Verbindung zum Thema anerkannten Persönlichkeiten. Parallel dazu wurden Wirtschaftsexperten, Juristen und Internet-Praktiker mit der Bitte um ihre Analyse befragt. Die Stellungnahme und die Begleitdokumente sind in erster Linie das Ergebnis dieser fruchtbaren Zusammenkünfte, welche die Beteiligten in ihrer ganzen Vielfalt mit über hundert Teilnehmern einschlossen: Vertreter von öffentlichen Behörden, Vertreter von großen Internet-Plattformen, klagende Unternehmen in dem Verfahren bezüglich Google, Berufsverbände, Unternehmer, Rechtsanwälte, Forscher, etc.

Aufgrund der von der Gruppe Plattformen des Conseil geleisteten Arbeit gibt der Conseil heute eine Stellungnahme zur Plattformneutralität ab, um der Regierung bei ihrer Entscheidungsfindung aufklärend zu Seite zu stehen. Diese Gruppe bestand unter der Leitung von Francis Jutand, Mitglied des Conseil, aus Benoît Thieulin, Präsident des Conseil, Serge Abiteboul, Nathalie Andrieux, Pascal Daloz, Nathalie Pujo, Lara Rouyrès, Nathalie Sonnac, Marc Tessier, Mitglieder des Conseil, Jean-Baptiste Soufron, Generalsekretär, Yann Bonnet, Hauptberichterstatte, Judith Herzog, Hilfsberichterstatte, Charly Berthet, Hilfsberichterstatte, und wurde vom gesamten Generalsekretariat unterstützt.

In den Empfehlungen des CNNum wird vorgeschlagen, bei der Anfrage verschiedene Handlungs- und Reflexionsfelder zu berücksichtigen. Kurzfristig soll der Neutralitätsgrundsatz durch Nutzung der rechtlichen sowie der Mittel, die der digitalen Dynamik eigen sind, wirksam umgesetzt werden. Mittelfristig soll das Datensystem organisiert und reguliert werden. Langfristig soll ein Instrumentarium bereitgestellt werden, um im Hinblick auf Kompetenzen, Kenntnisse, Kreativität, Innovation und Forschung für die Zukunft gerüstet zu sein, um wettbewerbsfähig zu bleiben und die Grundlagen unserer kollektiven und individuellen Souveränität zu gewährleisten.

Der Conseil ist nicht dazu berufen, die rechtliche Stellung der zuständigen Behörden einzunehmen oder sich in den geschäftlichen Austausch einzumischen. Vielmehr möchte sich das Kollegium des Conseil mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Stellungnahme an der Debatte über die Wahrung gerechter Bedingungen für die betroffenen Systeme beteiligen. Daher hat der Conseil beschlossen, die Befürchtungen in Bezug auf Google in die Überlegungen zu allen Plattformen einzubeziehen. Diese bilden die Grundlage

für vier vorrangige Handlungsfelder mit dem Ziel, die Bedingungen für eine Wahrung des Neutralitätsgrundsatzes in den Plattformsystemen zu erfüllen. Sie sind für den Conseil ein wesentlicher Parameter für die Nachhaltigkeit des Entwicklungsmodells der Gesellschaft und der Wirtschaft mit den digitalen Technologien.

Zusätzlich zu diesen Empfehlungen veröffentlicht der Conseil Themenblätter, in denen einige Überlegungsansätze aus den Arbeiten vertieft werden; hinzu kommen ein Analysebericht von Olivier Le Gall, Finanzinspektor, der auf der Grundlage der Arbeit des CNum und der zahlreichen Anhörungen und Besprechungen erstellt wurde, sowie die Vorstellung des Ergebnisses aller Konzertierungsarbeiten.

# Stellungnahme Nr. 2014-2 des Conseil national du numérique

## Erwägungen

Schon in seiner ersten Stellungnahme (Nr. 2013-1) hat der Conseil national du numérique die Neutralität des Internet als einen Grundpfeiler für die tatsächliche Ausübung der Kommunikationsfreiheit und der Unternehmensfreiheit im 21. Jahrhundert angesehen. Hierbei werden die der Öffentlichkeit zugänglichen Kommunikationsnetze als Infrastrukturen betrachtet, deren Rolle wesentlich ist, da die Gleichbehandlung der von ihnen übermittelten Informationen es jedem erlaubt, die Informationen abzurufen wie auch einen Beitrag dazu zu leisten.

Der Conseil stellte dabei fest, dass die digitale Gesellschaft nicht nur von physischen Netzen in Gang gesetzt wird, sondern auch von einer ganzen Reihe von Diensten, unter denen Plattformen eine zentrale Stellung einnehmen.

Durch die Herstellung der Verbindung zwischen Angebot und Nachfrage sind Plattformen an der Entwicklung des Handels und der Wirtschaft beteiligt. Sie sind zumeist um eine Nutzungsfunktion herum angelegt, die von den Nutzern in sehr großer Zahl genutzt wird, und werden dann zu einem Treffpunkt für ein Produkt- oder Dienstleistungsangebot und potentiellen Kunden. Apple, Amazon, Expedia, Facebook, Google, Microsoft, Netflix, Twitter, Yahoo!... bieten so digitale Vermittlungsräume an, die mit wertvollen Funktionalitäten einhergehen. Durch sie entstehen neue Berufe und Wertschöpfungsketten. Sie begünstigen überdies Innovationen, entweder unmittelbar oder durch Verwendung ihrer Einkünfte zur Finanzierung oder zum Erwerb innovativer Unternehmen.

Diese Funktion der Kontaktherstellung unterstützt auch die verschiedenen Formen sozialer Interaktion zwischen Einzelpersonen. Die Gelegenheiten sind um so größer, je mehr sich diese Soziabilitätsformen fortentwickeln, verfeinern und bisweilen mit der Entwicklung der digitalen Gesellschaft erweitern: mit Gütern und Dienstleistungen handeln, Informationen und Kenntnisse teilen, sich bei Projekten zusammenschließen und aktiv werden, zusammenarbeiten und schöpferisch tätig sein, debattieren und Entscheider zur Rede stellen, etc.

Dienstplattformen haben eine andere Entwicklung genommen als Kommunikationsnetze, da sie nicht die Phase der staatlichen Monopole erfahren haben: Das geringe erforderliche Anfangsinvestitionsniveau hat die rasche Bildung von dominierenden Plattformen ermöglicht, und zwar über Nutzungsfunktionen, die Netzwerkeffekte begünstigen. Eine Macht, die fortbesteht, solange die Politik oder die Industrie ihrer raschen Entstehung nicht entgegenwirken.

**Sie sind Träger der Entwicklung des Handels, Katalysatoren für Innovationen, treiben soziale Interaktionen in der digitalen Gesellschaft voran, und daher ist der Conseil**

**aufgrund ihrer Macht der Auffassung, dass diese Akteure eine Schlüsselrolle bei der tatsächlichen Wahrung des Grundsatzes der Neutralität des Internet haben.**

Als Vermittler können Plattformen Kontakte herstellen, aber sich auch dazwischenschalten und manchmal zu Konkurrenten ihrer eigenen Kunden werden. Die Vermittlerposition stellt für Plattformen einen gewaltigen Wettbewerbsvorteil dar: Sie erlaubt es ihnen, hierbei eine große Zahl von Daten über die Beziehungen zwischen den beiden Seiten des Marktes zu sammeln und ein genaues Wissen über den Konsum und die Gepflogenheiten aufzubauen. Diese Konfiguration kann sich als problematisch erweisen, wenn diese Kundenunternehmen zwischenzeitlich von der Plattform abhängig geworden sind.

Nach der Wertschöpfung durch Versammlung der Nutzer um sie herum durch Zugangsdienste (Informations-, Angebotssuche, Mail, Video, etc.) und Sicherstellung ihrer – unmittelbaren oder mittelbaren – Monetarisierung durch Bewertung dieser gut sichtbaren Seiten bei Fachleuten (Referenzierung, Internet-Unternehmen) hat der Eintritt in diese dritte Entwicklungsphase Streitigkeiten, Klageerhebungen oder sonstige öffentlichen Klagen zur Folge, wie bei den großen Einzelhandelsunternehmen, den Telekommunikationsdiensten oder jetzt mit dem Fall der Firma Google auf europäischer Ebene zu beobachten war.

Aufgrund dieser Verhältnisse werden die geschäftlichen Grundsätze in stärkerem Maße in Frage gestellt. Deren Anwendung wird dadurch erschwert, dass das digitale Umfeld geeignet ist für die Herausbildung dominierender Akteure auf internationaler Ebene, und dass diese, in dem Maße wie sich die Gepflogenheiten in den Online-Bereich verlagern, zu gefährlichen Absatzmärkten für sämtliche verbraucherorientierten Wirtschaftszweige werden.

Einige Plattformen haben es verstanden, sich durch ihre sektorielle Diversifizierung und die Beherrschung jedes Punkts der Zugangskanäle zu den Nutzern zu profilieren: Browser, Betriebssysteme, Terminals und sonstige angeschlossene Gegenstände, Logistik, etc. Diese Art des Wachstums setzt beträchtliche Mittel voraus, die wenige von ihnen mobilisieren können. Der Trend geht daher zur Bildung einer Handvoll großer Web-Umgebungen, die in getrennten Strukturen funktionieren und nach Autarkie streben. Ihre Nutzer und Partner laufen also Gefahr, Kollateralschäden aus dem Wettbewerb, den sie sich liefern, zu erleiden, insbesondere durch die Anhebung des Schwierigkeitsniveaus, das zum Ausstieg aus einer bestimmten Umgebung erforderlich ist.

Mehrere Plattformen haben Entwicklungsmodelle eingeführt, die auf der Gründung von regelrechten Gesamtsystemen basieren, deren Mittelpunkt sie bilden. Sie öffnen hierfür Funktionalitäten, auf die sich andere Akteure stützen, um ihre eigenen Innovationen zu entwickeln: APIs (Progammierschnittstellen), Entwicklungskits, Open Source, etc. Die Bewertungsstrategie einer Plattform kann diese jedoch dazu veranlassen, die Zugangsparemeter zu ihrem Markt zu verändern (allgemeine und technische Bedingungen, Algorithmen, APIs, etc.), während diese für das Überleben von Unternehmen außerhalb ihres Systems entscheidend sein können. Wenn diese Veränderungen unter brutalen, diskriminierenden oder nicht transparenten Bedingungen erfolgen, rufen sie berechnigte Befürchtungen in Bezug auf die Interessen der Nutzer und die Aufrechterhaltung von innovationsbegünstigenden Bedingungen hervor.

Durch ihre Rolle als vorschreibende Instanz gestalten und bestimmen viele dieser Plattformen die Zugangsbedingungen zu Informationen und verbinden bisweilen Nutzen und Intransparenz. Bei ihnen ist nicht immer leicht festzustellen, ob das, was präsentiert wird, Werbung, eine generische Algorithmusauswahl, eine individuelle Anpassung oder eine Präferenz für das Angebot der Host-Plattform ist. Es ist daher unabdingbar, dass ihre

Klassifizierungs- und Editorialisierungsmechanismen vollkommen transparent und leserlich präsentiert werden.

Die Stärke von Plattformen beruht zum großen Teil auf ihrer Fähigkeit, die Bewertungsmodi der Ströme von bei ihren Nutzern gesammelten Daten zu vervielfachen. Bei den Normen und dem Verfahren für diesen Austausch ist die Einhaltung einer Loyalitätsverpflichtung unerlässlich. Dies ist eine Bedingung für die wirksame Geltendmachung der Rechte von Nutzern an ihren Daten, und damit sie allein nach wie vor über die individuellen Folgen ihrer Nutzung bestimmen. Dies ist auch eine Voraussetzung dafür, dass sie selbst Vorteile daraus ziehen können. Jetzt hat sich jedoch immer wieder gezeigt, dass diese Ziele mit den derzeitigen Verfahrensweisen nicht erreicht werden können.

Diese Überlegungen insgesamt haben eine entscheidende Wirkung auf die Nachhaltigkeit der digitalen Gesellschaft und Wirtschaft. Sie rufen dazu auf, ein höheres Ziel zu verfolgen als die bloße Anwendung von Regeln eines Verhaltenskodex auf einem Markt.

**Aufgrund der Ziele, die zur Formulierung des Neutralitätsgrundsatzes führten, sind daraus die Folgerungen für Online-Plattformen zu ziehen: Es ist sicherzustellen, dass ihre Entwicklung, auch wenn sie nützlich und innovativ ist, der Dynamik der Schöpfung, der Meinungsäußerung und des Austauschs im Internet nicht ihren Schwung nimmt.**

**Es ist jedoch genauso wichtig, die aktive Einbeziehung der nationalen und europäischen öffentlichen Akteure auf Dauer sicherzustellen.** Die Veränderungen aufgrund der digitalen Technologien erfolgen im globalen Kontext einer Gesellschaft im Wandel: immer schnellere Innovationszyklen, Umbruch in der Art und Weise der Wertschöpfung, Fragestellungen zu künftigen Beschäftigungsformen, der Art und Weise der Governance, etc. Wir werden uns dauerhaft an eine turbulente Umgebung anpassen müssen, und dieser Parameter muss bei den Strategien für einen digitalen Wandel den Mittelpunkt bilden.

Hierzu kann die Plattformneutralität unter zwei Aspekten betrachtet werden: einem defensiven klassischen Aspekt zur Gewährleistung der freiheitlichen Grundsätze – insbesondere Freiheit der Meinungsäußerung, des Austauschs und des Zugangs zu Daten und Inhalten sowie Wettbewerbsfreiheit – und einem offensiven Aspekt, um durch Schaffung von entsprechenden Pluralitäts- und Innovationsbedingungen die Macht der Nutzer, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt langfristig zu fördern. Dieser Neutralitätsansatz geht von Souveränität in ihrer Gesamtdefinition aus, das heißt, der Fähigkeit zu handeln und zu wählen. Der Conseil lädt dazu ein, die Handlungsrolle Frankreichs und der Europäischen Union in diesem Sinne im Rahmen der internationalen Verhandlungen zu bewahren und weiterzuentwickeln.

**Diese Elemente bilden die Grundlage für vier Bereiche von Empfehlungen, die zur Sicherung der Einhaltung des Neutralitätsgrundsatzes in den Plattformsystemen als vorrangig angesehen werden. Alle diese Handlungsansätze fügen sich voll und ganz in die Position ein, die Frankreich innerhalb der Europäischen Union einnehmen muss, damit sie bei der nächsten Mannschaft der Europäischen Kommission auf der Prioritätenliste stehen.** Sie sind an verschiedene Akteure gerichtet (Gesetzgeber, öffentliche Entscheider, Zivilgesellschaft, Gesamtsystem, etc.). Der Conseil ist bereit, sie bei der Aktivierung dieser Handlungsansätze zu begleiten.

# Aus diesen Erwägungen gibt der Conseil folgende Stellungnahme ab:

## Teil I. Wirksamere Geltendmachung der Rechte auf digitalen Plattformen

**Digitale Plattformen sind keine rechtsfreien Räume.** Durch ihre Vermittlerrolle und ihre Stellung in der Datenlandschaft üben sie faktisch übergeordneten Einfluss auf die Beziehungen zwischen Nutzern und Produzenten von Gütern und Leistungen aus. Viele Schwierigkeiten, die hieraus entstehen, lassen sich durch bestmögliche Ausnutzung der bestehenden Rechte beheben: Verbraucherrecht, Handelsrecht, Wettbewerbsrecht, Datenrecht usw.; auch die Weiterentwicklung der Rechtsprechung auf diesen Gebieten trägt hierzu bei. Einige Spezifika erfordern die Anpassung des Rechts an die für Plattformen charakteristische ökosystemische Logik: Das betrifft vor allem die Auswirkungen globaler Massstäbe, die multimodale Komplexität der digitalen Kanäle, ihre schnelle und ununterbrochene Wandlung, ihren hohen technischen Stand und die neuen, mit der Aneignung der Daten und Nutzungsspuren verbundenen Probleme.

### Empfehlung 1 – Bessere Nutzung der bestehenden Rechtsvorschriften und zugleich Einschränkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit

- Anpassung von Eingriffshäufigkeit und Sanktionsstufen an Marktschnelligkeit und Schadensausmaß. Insbesondere die Auswirkung des zeitlichen Rahmens, die Komplexität der Verfahren und eventuell verfolgte Verzögerungsstrategien sollten berücksichtigt werden.
- Koordinierung von Regulierungsbehörden, Justiz, beratenden Kommissionen und anderen Begleitinstitutionen, um so die bereits vorhandenen Kompetenzen und Erfahrungen zu nutzen.
- Sicherung eines *optimalen* Informationsstandes, unter anderem über die verfügbaren Instrumente und Rechtsmittel, wenn es um Beziehungen zwischen Plattform und Nutzern oder Plattform und Partnern geht. In angepasster Form sollte zur Verbesserung der Information aller und zur Bekanntmachung der bestehenden Möglichkeiten eine Informations- und Beratungsstelle geschaffen werden.

### Empfehlung 2 – Messung der Neutralität, gestützt auf Bewertungsstellen

- Schaffung von Stellen zur Bewertung der Neutralität, um so die Praktiken der Plattformen zu enthüllen und die Nutzer und Partner für ihre Auswahl mit Wissen zu versorgen. Sie sollten Untersuchungs- und Prüfmittel an die Hand bekommen,



damit sie wirksame Indikatoren entwickeln können. Der Form nach können diese Stellen vielfältig sein: öffentlich, privat, vereinsbasiert oder gestützt auf die Masse (*crowd*) und die Zivilgesellschaft.

- Dazu sollten weiterentwicklungsfähige Kriterien angenommen werden, um die technologischen, wirtschaftlichen und Nutzungsänderungen zu berücksichtigen. Wenn sich die betroffenen Interessengruppen verbünden, können z.B. die Stabilität der APIs, die Eindeutigkeit der allgemeinen Nutzungsbedingungen (ANB), die Interoperabilität, die Portabilität oder auch die ordnungsgemäße Datennutzung gemessen werden.
- Ziel dieser Stellen wäre es, gestützt auf die Dynamik der Masse wieder Gleichgewicht im Kräfteverhältnis herzustellen, ein Gegengewicht zu bilden, das auf dem guten Ruf basiert. Sie könnten die durch das digitale Instrumentarium gebotenen Möglichkeiten zur Mobilisierung für dieses Konzept nutzen.
- Sie sollten die Mitwirkung der Plattformen und aller Akteure einfordern, um den Verhaltenskodex zu dokumentieren und an der Gestaltung tragfähiger Kompromisse mitzuwirken.
- Ihre Ergebnisse könnten privaten und öffentlichen Kapitalgebern zur Verfügung gestellt werden und so als Orientierung für deren Auswahl dienen, ebenso den Unternehmen, als Input für deren strategische Entscheidungen. Sie könnten als Kriterien für die öffentliche Auftragsvergabe aufgenommen werden, um so in den von Frankreich und der Europäischen Union unterstützten Projekten die Neutralität zur Geltung zu bringen.

### **Empfehlung 3 – Durchsetzung von Transparenzgarantien der Plattformen für ihre Nutzer und ihre Partner**

- Schaffung von Mindest-Informationsstandards für Tarife, den Inhalt der allgemeinen Nutzungsbedingungen, die vorhandenen Rechtsmittel oder Schlichtungsinstrumentarien.
- Ebenso Festlegung eindeutiger, verständlicher, aber auch ergonomischer und einfacher Zugangsregeln zum Recht im Verhältnis mit der Plattform, damit die Rechte der Nutzer nachdrücklicher geltend gemacht werden können.
- Festlegung von Leitlinien zur Transparenz der Wirkweise der angebotenen Dienste, vor allem der Algorithmen, damit die Nutzer leichter zwischen Werbung und Information unterscheiden oder es wahrnehmen können, wenn eine Plattform bestimmte Ergebnisse personalisiert, begünstigt oder benachteiligt.

### **Empfehlung 4 – Durchsetzung von Nachhaltigkeitsgarantien des Plattformmodells**

- Einführung von Stabilitätsregeln für ihr Ökosystem, z.B. durch die Aufnahme von Mindest-Vorankündigungsfristen, damit zu abrupte Veränderungen vermieden

werden, wie sie beim Wechsel maßgebender Parameter für die Geschäftstätigkeit von Drittunternehmen auftreten (abrupte Änderung von ANB oder API).

## Teil II – Gewährleistung der Loyalität des Datensystems

Ihrer Herkunft nach sind die Daten sehr unterschiedlich. Sie können von Einzelnen erzeugt worden sein, von Gruppen, von Maschinen, im privaten oder öffentlichen Rahmen, sie können aus der marktbestimmten oder der nicht marktbestimmten Wertschöpfung stammen. Immer stärker werden sie bearbeitet, gespeichert, ausgetauscht, zusammengefasst. Sie sind zu einem *wesentlichen Input* und einer *tragenden Säule* der neuen Wirtschaft geworden und führen zur Schaffung neuer Wertschöpfungsketten.

Die Plattformen prosperieren vom Ertrag dieses generierten und zugänglichen Rohmaterials, zu dem immer mehr persönliche Daten und Nutzungsspuren hinzukommen, deren Ertragswert mit der Anzahl der Nutzer und der Ausweitung des Kundeneinzugsbereiches steigt.

Schon ihre Art an sich wird heute intensiv diskutiert: Handelt es sich um ein unveräußerliches, gemeinschaftliches Gut, um übertragbares Privateigentum, um ein Benutzungs- oder ein Verwendungsrecht? Sie bieten auch Anlass für zahlreiche ethische und wirtschaftliche Erwägungen sowie für Fragen nach den Grundfreiheiten. **Es geht darum, den neuen wirtschaftlichen und sozialen Kontext zu gestalten und dabei vor allem auf die Einhaltung der Grundprinzipien für eine nachhaltige Entwicklung zu achten.**

### Empfehlung 5 – Begründung einer allgemeinen Loyalitätsverpflichtung im Umgang mit allen Daten, die über den Grundsatz allein der Zweckbindung hinausreicht

- Durch die Einforderung von Loyalität für das Datensammeln und die Datenverarbeitung jeglichen Typs, für die Art der Einholung der Zustimmung und die hierfür bereitzustellenden Informationen.
- Mittelbereitstellung für Nutzer und Partner, damit diese die Einhaltung der Verpflichtungen überprüfen können.

### Empfehlung 6 – Sicherheit für die Nutzer, dass ihre mit der digitalen Geschäftstätigkeit verbundenen Daten und ihre Konsequenzen für den Einzelnen komplett beherrscht werden

- Diese Kontrolle muss zeitbezogen ausgeübt werden können, indem Verfallsgrenzen für die gegebene Zustimmung zum Sammeln und zur Verwertung bestimmter Datenarten vorgeschrieben werden.

- Über Sekundärnutzungen muss eindeutig und mit regelmäßiger Aktualisierung informiert werden, insbesondere über „*Profildaten*“, selbst wenn sie den Benutzer nicht direkt identifizieren, aber Konsequenzen für die Nutzer haben können.
- Erprobt werden muss die Einführung eines wirksamen Einsichts- und Kontrollrechts für die Nutzer, ebenso wie eines Nutzungsrechts an den sie betreffenden persönlichen Daten.
- Die Transparenz auf den Märkten der *information brokers* sollte dadurch größer werden, dass der Weiterverkauf der Daten in anonymisierter Form dokumentiert und dass diese Dokumentation dem Nutzer zugänglich gemacht wird.

### **Empfehlung 7 – Förderung des Datenflusses**

- Durchsetzung der Portabilität und Interoperabilität der Daten zur Gewährleistung von Nutzungsfreiheit und -pluralität, Förderung der Innovation und Schutz der Wahlfreiheit des Nutzers.
- Einführung von Datenkategorien, Verarbeitungskategorien oder Dienstekategorien allgemeinen oder öffentlichen Interesses, für die die Plattformen besondere Verpflichtungen haben wie zum Beispiel erweiterte Offenlegungspflichten, insbesondere in den Bereichen öffentliches Gesundheitswesen, Sicherheit, Datenvermögen usw.

### **Empfehlung 8 – Intensivere Beschäftigung mit dem Rechtsrahmen der digitalen Nutzungsspuren und der Generierung abgeleiteter Informationen - über die persönlichen Daten hinaus**

- Präzisierung ihrer Rechtsstellung und ihres Verwendungsrahmens, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze für Verkehrsdaten, Trenddaten usw.
- Untersuchung ihrer Auswirkungen auf die Wertschöpfung, neue *business models* und das innovative Ökosystem.

## **Sonderfall Google**

### ***Wir müssen eine umfassendere Antwort auf die Befürchtungen um Wettbewerbsverzerrung und Illoyalität des Datensystems finden***

**Wegen seiner Mächtigkeit ist Google heute zugleich Beispiel, Partner und Bedrohung für die Unternehmen der Vermittlungskette.** Die Empfehlungen dieses Teiles richten sich an alle digitalen Plattformen, die von ihrer Stellung als Vermittler profitieren, um die Beziehung zwischen den beiden Seiten des Marktes zu kontrollieren.

Google ist ein besonders dynamisches und innovatives Unternehmen, das sich dank einer besonders wirksamen Suchmaschine und eines besonders effektiven Wirtschaftsmodells global entwickeln konnte, Umstände, die es heute als Ausgangsbasis nutzt, um in viele Wirtschaftszweige zu diversifizieren: Datennutzungs-Massengeschäfte (Inhalte, Mail, OS, mobile Endgeräte, Kommunikationsnetze), Datenflusskontrolle (Werbung, Ranking), Maklerfachgeschäft (Reise-, Versicherungs- und Dienstleistungsbranche), Fachvermittlungsdienste (geografische Informationen, Stadtnachrichten, Automobilbranche, Haus- und Heimelektronik) usw. Seine wissenschaftliche, technische und industrielle Stärke und seine wirtschaftliche und unternehmerische Dynamik machen Google in der globalen Entwicklung der digitalen Gesellschaft zu einem erstrangigen internationalen Player.

**Die in Europa und der Welt gegen Google geführten Anti-Trust-Verfahren verdeutlichen die Schwierigkeiten der Anwendung traditioneller Rechtsrahmen auf die ökosystemische Dynamik der Plattformen.**

Gebeten um seine Stellungnahme zu den Marktpraktiken des Konzerns Google, hat sich der Conseil national du numérique dafür entschieden, diese Bedenken zu den für die Gesamtheit der Plattformen geltenden Erwägungen hinzuzufügen. Auf diese Weise fordert der Conseil auf, das Verständnis der wirtschaftlichen Mechanismen an der Quelle des Erfolgs dieses Konzerns zu verbessern, die Regulierungsinstrumente zur Kanalisierung seiner Dynamik klar zu umreißen, damit sie weiterhin der Innovation und den Freiheiten dient, und die Aufdeckung ihres Missbrauchs zu verbessern.

Wir müssen mit Google arbeiten, damit gewährleistet ist, dass der Konzern die *Neutralitäts- und Loyalitäts*prinzipien einhält. Auch seine Vorwegnahmestrategie sollte uns dazu anspornen, einen hohen Anspruch zu vertreten und weiter zu profilieren, indem wir in Bereiche investieren wie erweiterte Realität, angeschlossene Objekte, fahrerlose Fahrzeuge, Informationssysteme und Daten-Massenverarbeitung oder künstliche Intelligenz.

**Alle Empfehlungen sind das Ergebnis dieser Bedenken und sollen einen umfassenderen und nachhaltigeren Ansatz begründen, als er allein im Spektrum des vor der Europäischen Kommission geführten Antitrust-Verfahrens zum Ausdruck kommt.**

### **Empfehlung 9 – Denken wir daran, dass die Plattformen die Rolle einer vorschreibende Instanz spielen, die höhere Transparenz- und Informationsanforderungen an sie rechtfertigt**

- Folglich muss erreicht werden, dass die verschiedenen Klassifizierungs- und Editorialisierungsmechanismen umfassend transparent dargelegt werden; das betrifft insbesondere die Mechanismen, die zur Löschung bestimmter Inhalte und Informationen aus sichtbaren Seiten führen - und zur Priviligierung anderer.
- Dokumentierung bewährter Praktiken und Festlegung von Leitlinien für die großen Suchmaschinen, damit leicht zu ermitteln ist, ob es sich bei den Treffern um Werbung, eine generische Algorithmusauswahl, eine individuelle Anpassung oder eine Präferenz für das Angebot der Host-Plattform handelt.
- Durchsetzung des Grundsatzes, dass die Partner der großen Suchmaschinen oder Einlistungsakteure die Gründe einer Auslistung, eines Verlustes oder einer Verschlechterung der Zugangsbedingungen zu einer API erfahren müssen und dieser Maßnahme oder Tarifänderungen vorbeugen können.

### **Empfehlung 10 – Wir sollten die Verhaltensweisen der dominierenden Plattformen und die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen und ihren Nutzern und Partnern besser verstehen**

- Wir müssen im Verhältnis zu ihren Kunden Fairness einfordern, indem wir überwachen, dass Diskriminierungen im Ranking durch legitime Beweggründe gerechtfertigt sind (Qualität, Personalisierung usw.) und dass sie durch Dritte nachgeprüft werden können.
- Nutzen wir die Erfahrungen mit dem Verhältnis zwischen Großhandelsunternehmen und Erzeugern, um die Logik der für das Vermittlungsgeschäft spezifischen Beziehung zwischen „Stark und Schwach“ zu erfassen und die Wettbewerbssituationen zwischen den Plattformen und einigen ihrer Nutzer besser zu regulieren.
- Kommen wir der Weiterentwicklung und Anpassung der Konzepte von „Marktbeherrschung“ oder „unverzichtbarer Einrichtung“ zuvor und tragen wir den neuen Dominanzformen beim Zugang Dritter zu ihren Kunden Rechnung, die an Vermittlungsstrategien, „Silobildung“, die Schaffung eines Referenz-Ökosystems für die Partner oder auch an das Datensammeln und die Generierung von nicht duplizierbaren Daten über Marktlage und Nutzerpräferenzen geknüpft sind.
- In dem Maße, wie die kommerzielle Suchmaschinenwerbung gegenüber dem „organischen Ranking“ an Bedeutung gewinnt, muss sichergestellt werden, dass diese Auswahlmechanismen nicht zu einer unzulässig hohen Steigerung der Zugangskosten zu den Verbrauchern führen, die sich auf die Preise niederschlagen werden oder, mittelfristig, zur Minderung von Qualität und Diversität der Auswahl insgesamt wie auch der Informationsbedingungen führen.

## Teil III – Keine Wettbewerbsfähigkeit ohne massive Investition in Kompetenzen und Wissen

Die digitale Metamorphose trifft die Gesellschaft bis in ihre Tiefe, und die weltweit agierenden Internetplattformen werden zu wichtigen Quellen der Vermögensbildung, aber ebenso für die Herausbildung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuellen Normen. Der Ausdruck « *code is law* » trifft umso mehr zu, als derzeit die Tendenz zur Schaffung einer Handvoll konkurrierender Umgebungen besteht, die durch Autarkie und globale Beherrschung ihres Ökosystems dauerhaft vorherrschende Stellungen anstreben.

Um in der Wirtschaft der Plattformen ganz anzukommen, müssen wir zwangsläufig **Kompetenzen und Wissen** über Prognose, Recherche, Expertise, Consulting bereitstellen - und sie weiterentwickeln und dazu klug multidisziplinäre Teams mobilisieren (*Stellungnahme Nr. 2013-3 zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft*). Damit die Früchte dieser Anstrengungen der ganzen Gesellschaft zugute kommen, ist es wichtig, dass sie in eine anspruchsvolle Politik zur Förderung der digitalen Bildung der Bürger und Organisationen eingebunden sind.

### Empfehlung 11 – Vertiefung unseres Wissens und unseres Verständnisses der Daten-Dynamik, damit wir strategisch vorgehen können

- Auflage eines langfristigen Prospektiv- und Forschungsprogrammes zur digitalen Metamorphose und ihren Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Vor allem geht es darum, den Problematiken der Sektoren bestmöglich zuvorzukommen, in denen sich die Digitalisierung gerade vollzieht.
- Ankurbelung von Analyse-, Strategie- und Beratungstätigkeit zu den Veränderungen und den Möglichkeiten in Wirtschaft und Recht, um das europäische Ökosystem zu fördern, durch entsprechende Finanzierung auf Staatsebene oder im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften.
- Förderung multidisziplinärer Expertise zu den kognitiven, gesellschaftlichen und auf den Einzelnen bezogenen Auswirkungen der digitalen Technologien, damit die kritischen Weiterentwicklungsknoten und die Handlungspotenziale besser zu erkennen sind.
- Auflage eines spezifischen Forschungsprogrammes zur Modellierung und wirtschaftlichen und juristischen Regulierung der komplexen und sich verändernden digitalen Vermittlungsketten, zu den Formen der Wertschöpfung und -umverteilung im Umfeld der Daten.

## **Empfehlung 12 – Erweiterung der Internet-Bildung der Bürger, der Unternehmen und der Gemeinschaften um diese Erfahrungen**

- Hilfe für Unternehmen, Verwaltungen und andere Organisationen, dass sie sich die Dynamik der digitalen Metamorphose aneignen können. Förderung und Unterstützung speziell der Maßnahmen, die die Nutzer ertüchtigen, ihre digitale Umgebung besser zu beherrschen und die Bedingungen festzulegen, die für ihren Informationszugang gelten sollen.
- Information der Bürger über die Funktionsweise der Plattformen durch Einführung technischer Grundsätze, die ihre wesentlichen Funktionalitäten in den verschiedenen Referenzsystemen für den Erwerb von Wissen über die digitale Welt begrenzen. Bereitstellung der erforderlichen Instrumentarien, damit sie von möglichst vielen Menschen erprobt werden können.
- Öffentliche Debatten hoher Qualität über die Rolle der Plattformen, ihre technischen und wirtschaftlichen Besonderheiten und ihre Verflechtungen, um so die Akteure der Zivilgesellschaft bei ihrer eigenverantwortlichen Aneignung zu fördern.

## Teil IV – Schaffung der Entfaltungsbedingungen für Alternativen

In der Europäischen Union leben heute 500 Millionen Bürger, die eine Vielfalt an Know-how, Kulturen und Kompetenzen mitbringen, die sie tragen und ihr Macht verleihen, um in der digitalen Zukunft eine Position der industriellen Stärke einzunehmen. Wenn Frankreich und die Europäische Union nicht reduziert werden sollen auf reine Verbrauchergebiete digitaler Lösungen und Inhalte, müssen beide entschlossen eine Strategie vertreten, die sowohl Garant für ihre gesellschaftlichen und individuellen Werte als auch Hebel für die digitale Wirtschaftsentwicklung ist. Souveränität - hier zu verstehen als die Handlungsfähigkeit, das Entwicklungsmodell wählen zu können, das im digitalen Bereich verfolgt werden soll - erfordert es zwangsläufig, dass wir uns mit den Mitteln für diese Wahlfreiheit ausstatten.

Ein positiver, aktiver Ansatz darf nicht nur auf Verhaltensrestriktionen für die Telekommunikationsbetreiber oder Internetplattformen fußen. Er rechtfertigt vielmehr ein aktives Vorgehen der öffentlichen Entscheidungsträger, damit dieser Ansatz umfassend wirksam werden kann, um an der Wirtschaft der Plattformen teilzuhaben und **das Kräftegleichgewicht zwischen Plattformen, Staaten und Nutzern wieder herzustellen.**

In diesem Sinne vertritt der Conseil den Standpunkt, dass die Bewahrung eines offenen digitalen Raumes positiven, aktiven Umgang mit der Neutralität verlangt, - als unerlässliche Voraussetzung für die Erhaltung günstiger Rahmenbedingungen für Innovation und Fortschritt. Es geht darum, der Asphyxie des Systems vorzubeugen angesichts oligopolistischer Tendenzen multinationaler Unternehmen, deren Macht der Macht von Staaten nahekommt oder sie übertrifft – zu deren Werten jedoch nicht unbedingt die Maximen des Gemeinwohls und der Nachhaltigkeit gehören. Das Ökosystem der Datenakteure und ihrer Umgebung muss anfechtbar, innovativ, kompetitiv und proaktiv bleiben. Dies ist umso schwieriger zu erreichen, als dieser Sektor sich schnell weiterentwickelt und in regelmäßigen Abständen neue dominierende Akteure auftauchen, die schwieriger machen, kurzfristig Regulierungsmaßnahmen durchzusetzen.

Es ist also dringend geboten, dass wir uns die Mittel verschaffen, um in allen Geschäftsfeldern der Plattformen und der Ökosysteme der digitalen Innovation als schöpferische und starke Wirtschaftakteure aufzutreten. Auch unsere industriellen Strategien müssen die Dynamik von Kreativität, Ausdruck und Austausch im Internet bereichern und Einfluss auf die sich vollziehende Digitalisierung aller Geschäftsbereiche nehmen. Die Auswirkungen der Digitalisierung im Allgemeinen und der vorherrschenden dominierenden Plattformen im Besonderen werden weltweit im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben, aber auch im kulturellen und privaten Bereich spürbar. Wir müssen uns mit Souveränität wappnen, das heißt, wir müssen die erforderliche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit erlangen, um die Pluralität und die Vielfalt der Visionen im Weltmaßstab zu erhalten.



### Empfehlung 13 – Förderung des Entwicklungsmodells des offenen Internet

- Achten wir auf die Erhaltung der Diversität in den Ökosystemen von Kreativität und Innovation, indem wir die Entwicklung neutraler und offener Räume ermöglichen. Setzen wir für diese Vorhaben die Wertschöpfung als erstes Kriterium der Förderungswürdigkeit durch Finanzierungen an (vor allem vor der Monetarisierung der Dienste).
- Begünstigen wir die Einführung neuer technischer Lösungen und offener Standards. Nutzen wir das Potenzial offener Software, um die Innovation anzuregen: Diffusionswirkungen, Erleichterung der Zusammenarbeit, intensivere Wertschätzung und -nutzung der verschiedenen Beiträge usw..
- Unterstützen wir aktiv die Initiativen zur Schaffung alternativer Geschäftsmodelle, zum Beispiel „Cross-Platform-Lösungen“, die die gleichzeitige Nutzung sich ergänzender, konkurrierender Dienste erleichtern, oder Lösungen, die zu einer Auffächerung der Kanäle der Wertschöpfungskette zwischen den Diensten und ihren Nutzern führen, oder die Entwicklung neuer Anwendungen in der Gemeinwirtschaft.
- Unterstützen wir aktiv die Initiativen der Interessengruppen im Vorfeld der Wertschöpfungskette, die auf die Wiederherstellung direkter Verbindungen zwischen den Unternehmen und ihren Kunden gerichtet sind, unter anderem durch die Schaffung vertikaler Plattformen, die auf Fachkompetenz zurückgreifen, speziell für die Akteure aus kleinteiligen Sektoren. Ergänzend sollten wir sektorbezogene Ansätze verfolgen und die auf lokaler Ebene wirkenden Initiativen unterstützen - unter Nutzung spezifischer Vorzüge von Wirtschaftsräumen.

### Empfehlung 14 – Verteidigung der für die Gestaltung einer nachhaltigen digitalen Gesellschaft maßgebenden europäischen Werte auf internationaler Ebene

- **Sichern wir einen angemessenen steuerlichen Rahmen, damit gewährleistet ist, dass alle einen Beitrag zur kollektiven Anstrengung und Entwicklung leisten** (*Stellungnahme Nr. 2013-3 des CNNum zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft*).
- **Gewährleisten wir höchsten Schutz auf lokaler Ebene und stellen wir sicher, dass für die Bürger Behandlungsgleichheit gewährleistet ist, unabhängig davon, ob sie eine internationale Plattform nutzen oder eine lokale Alternative.**
- **Erhalten wir auf allen Ebenen Meinungspluralität und kulturelle Diversität**
- **Verteidigen wir die europäische Konzeption der Internet-Neutralität auf der Ebene internationaler Governance und investieren wir aktiv in die Räume, in**

**denen die Normen und Protokolle von morgen entwickelt werden** (Stellungnahme Nr. 1-2014 des CNNum zum digitalen Teil des Vorhabens der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)).

- Bekräftigen wir die Leitprinzipien für Normungs- und Standardisierungsverfahren, damit künftig maßgebende technologische Standards für den digitalen Bereich im Einklang mit dem Neutralitätsprinzip des Internet entwickelt werden. Kommen wir vor allem den Wirkungen nachteiliger Vereinnahmung zuvor: Handy, angeschlossene Objekte, intelligente Städte, Bildung, Gesundheit usw.
- Eröffnen wir international den Dialog über die Governance der digitalen Welt zur Frage der Daten jeglicher Art.
- Beteiligen wir uns aktiv an der Erarbeitung eines Rechtsrahmens, der die Ausgewogenheit zwischen kollektiver Sicherheit und Achtung der Freiheiten respektiert; geben wir der Annahme internationaler Normen über internationale Instanzen den Vorzug.

**Alle hier skizzierten Handlungs- und Reflexionsfelder sollten für zukünftige Prioritäten der Europäischen Kommission und für kommende Fragen berücksichtigt werden, die sich zur weltweiten Governance der digitalen Welt stellen. Die Akteure des Ökosystems haben die Aufgabe, sich mit ihnen zu befassen, um ihrer Entgegnung auf diese Herausforderungen Struktur zu geben. Der CNNum ist bereit, zusammen mit ihnen die zuständigen Gremien zu finden, seine Empfehlungen darzulegen und diese Handlungsansätze voranzutreiben.**

# Fact sheets

The French Digital Council has supplemented its opinion with several suggestions for further consideration based on its recommendations on net neutrality. These have been incorporated into 3 fact sheets designed to clarify its opinion, but without taking its place. These fact sheets cover the main conceptual topics that emerged from the group's work and the consultations.

The fact sheets are part of the French Digital Council's working methodology based on an open and educational approach.

## Contents:

Introduction

Fact sheet 1 – **Legal resources for neutrality**

Fact sheet 2 – **Fairness and sustainability of the data system**

Fact sheet 3 – **Positive neutrality: achieving an open Internet**

# Introduction

In July 2013, the **French Digital Council** was asked by the Minister for the Economy and Finance, the Minister for Industrial Renewal and the Minister Delegate for Innovation, Small and Medium-sized Enterprises and the Digital Economy to hold consultations about the commitments that Google made to the European Commission and to further its ongoing investigation into the application of the principle of net neutrality.

**The context** for this consultation was the initiation of antitrust proceedings against Google around the world, and, more particularly, in the United States and Europe, as well as growing concerns about global intermediation platforms' compliance with the principles of privacy, taxation and competition.

**The issues for governments:** enforce net neutrality on such platforms by building a consistent legal framework, in view of the transversal nature of digital technology; acquire the conceptual and economic resources to deal with the dynamics in play.

## Proposed definition of neutrality

**Net neutrality** is based on the principle of non-discriminatory handling of information flowing through infrastructures. It aims to protect innovation, freedom of speech and equal access to all of the information and services available.

**Net neutrality enforcement for platforms** must do more than just protect consumers' well-being. It must also protect the well-being of citizens by ensuring that the Internet's role as a catalyst for innovation, creation, expression and exchange is not undermined by development strategies that close it off.

It takes the form of:

- **Transparency and equity in collecting, processing and retrieving information**
- **Non-discrimination between forms of expression and shared content**
- **Non monopolisation of Information production means**
- **Non-discrimination in the economic terms for access to platforms**
- **Non-discrimination in the technical compatibility or interoperability requirements with platforms**

## Legal resources for neutrality

### What is the objective?

Free competition has given rise to many historic standards. As the digital economy develops, these standards are mainly expressed in competition law, business law, consumer law and data law. After consulting with the stakeholders, the Council recommends **using these resources** and the existing regulatory tools. But it also recommends **adapting the framework and the procedures** to the specific dynamics of digital technology and to the new legal area of Internet platforms.

### a) Distinguish between economic rents from innovation and those that are unmerited

The major platforms raise the usual concerns in competition economics: abuse of a dominant market position, predatory behaviour, vertical restraint of trade, etc.

**These concerns are more acute in the ecosystem of such platforms**, where they are exacerbated by a swift and tendency toward the formation of oligopolies, in view of the network effects that are inherent in a social phenomenon.

**This contrasts with the slower pace of existing supervisory tools**, particularly in the case of after-the-fact supervision. The Internet's constant and rapid changes compound this slow pace with the structural difficulty of anticipating the formation of dominant market positions and the future trends in ecosystems. Before a player reaches critical mass, there is not much to monitor, but once a player does, it is often too late. It is very hard to analyse market dominance, since, in principle, the competition is "just a click away"<sup>2</sup>.

**By crowdsourcing their value creation, the platforms base the strength of their business model on the crowd.** Even though users do not pay to use the platform services directly, they make a direct contribution to the platforms' value through their attention, their contributions of various content and the information they provide about themselves.

**Regulators must not overlook the impact of these new value creation models.** The doctrine used to manage market dominance will have to change to cope with these specific developments and to be able to distinguish economic rents that reward innovation from those that are unmerited.

---

<sup>2</sup> This refers to the absence of insurmountable obstacles to prevent users from switching providers, or "churn".

---

## Suggestions for further consideration

- **Adapting the notion of dominant market position** to use more than just the market share criterion in order to consider more generally the power to squeeze other players out of a market or to undermine innovation through control of key resources, critical access points, visibility, information, etc. The conceptual tools underpinning regulation will also need to consider the fact that, nowadays, a platform sometimes constitutes a market in itself. Some OECD experts recommend deeming that a digital economy company is dominant if no competitor has challenged its leadership in five years and it is profitable<sup>3</sup>.
- **Adapting the concept of “essential facility”<sup>4</sup> to the age of digital technology and network effects.** An economic rent is legitimate if a dominant market position is won by merit. This is why innovative efforts should be encouraged. This is the argument for protecting such rents with intellectual property law, but it is also the argument for competition policies that involve restrictions on such protection at times. For this purpose, the theory of essential facilities is a good tool since it ensures equitable access to the resources owned by a player, if these resources are essential for entry to a market. But this concept has always been difficult to apply to resources that are not actual “*infrastructures*”.
- **Clarifying compliance requirements for indirect payment models** with regard to competition rules: by considering subsidised free services and how platforms’ business models based on two-sided markets work. The Council’s consultations have shown that the main issue is not the opposition between models with free services and those with paid services. The real problem is to be able to detect harmful pricing practices, when there are no price signals to analyse, and to be able to present the economic terms of the relationship between platforms and their users with more transparency (*see Fact sheet 2 – Fairness and sustainability of the data system*).
- Acquiring measurement, testing and analysis skills to **facilitate the definition, detection and substantiation of abuses**, as well as the relevant investigation and handling of cases (commitments, rights of action, etc.)
- **Making all forms of discrimination against partners and users unlawful**, if it is not justified by the need to protect rights, ensure service quality or for other legitimate business reasons. Some of those consulted noted that it seems hard to ensure that a platform will not favour its own content<sup>5</sup>, unless **hosting and publishing functions are segregated**. These observers feel that this is the only way to ensure users’ freedom of choice and orderly competition in the long term.

---

<sup>3</sup> OECD Report, “*The Digital Economy*”, 2012.

<sup>4</sup> The notion of essential facility encompasses all hardware and software owned by a dominant company that cannot be easily reproduced and where access is essential for third parties to conduct their business on the market.

<sup>5</sup> For example, a general-purpose search engine or an app store that favours its own services or content.

- **Upholding the principle of equal access for partners that have become competitors** of essential platforms. This principle could be applied specifically to the availability of space and preferential listing services, as well as the economic terms for access.

## b) Using trade law to overcome the limitations of competition rules

Unlike competition rules, commercial law is used to settle disputes between businesses and cases are heard in courts. With regard to platforms, trade rules do not rely on restrictive definitions of markets, proof of a dominant market position and the effect of anti-competitive behaviour on the market. Instead, they focus on the nature of the relationships between companies.

Lawmakers could consider relying on trade law and the body of rules dealing with “*restrictive trade practices*”<sup>6</sup>, which are more elastic and could be adapted to the dynamics of platforms.

---

### Suggestions for further consideration

- **Clarifying minimum *business ethics* rules for dealings between platforms and their partners.** The rules for exchanging information and data, listings, access to APIs and pricing should be specified. The participants in the French Digital Council’s consultation expressed the need to make lists of lawful and unlawful clauses available to stakeholders.
- **Identifying, promoting and disseminating *best practices* with the help of stakeholders, by making the practices binding where appropriate.** Best practices could be updated periodically to incorporate significant changes. To regulate the use of exclusive contracts, the European Commission has provided guidelines that illustrate how the principles apply to individual cases<sup>7</sup>.
- **Creating a European network of entities responsible for investigating trade practices** (like the French *Commission d’examen des pratiques commerciales*) with powers to subpoena market information equivalent to the powers of electronic communications and postal regulatory authorities.

## c) Optimising use of consumer protection tools

Consumer law includes a wide range of tools designed to protect consumers against abuses arising from a lopsided balance of power *vis-à-vis* businesses in terms of information and economic resources. This law should be adapted to the specific workings of digital environments.

---

<sup>6</sup> French law includes a set of rules on “restrictive trade practices”, in Part IV of Book IV of the Commercial Code, as well as laws on unfair competition, based primarily on ordinary civil liability law. These two sets of laws are sometimes called “minor competition law,” as opposed to “major competition law,” which focuses on the effects of practices on the market. See the description on [Wikipedia: http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit\\_de\\_la\\_concurrence](http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_de_la_concurrence)

<sup>7</sup> See Regulation 330/2010 of the European Commission and the related guidelines on requirements for vertical agreements to qualify for the block exemption.

---

## Suggestions for further consideration

- **Drafting terms of use that are understandable and visible:** for example, with an effort to standardise the terms that are common to most services. At the very least, it would be helpful to work with industry professionals to draft best practices on information design and access to rights in dealings between users and platforms with the aim of improving user friendliness.
- **Improving the class action system to make it more effective in the digital environment:** the “*Hamon*” consumer act, which was adopted on 13 February 2014, gives France a new class action procedure. By uniting scattered interests, it aims to improve the balance of power in favour of consumers’ exercise of their rights. But the Act is solely intended to provide monetary compensation for damages and only approved national consumer associations can bring suits before the courts. In this, it falls short of the European objective, which called for a scope of application that goes beyond competition and consumption to deal with personal data protection.
- **Clarifying the principles on governing law clauses that assign jurisdiction to foreign courts for disputes between platforms and users,** whether or not the users are deemed to be consumers. More generally, the consultation has shown that there is an urgent need for clarification of how international private law applies to the business of digital platforms.

## d) Observing and highlighting best practices

The speed and unpredictability of changes in platforms’ ecosystems make it difficult to apply normative rules and regulatory instruments. The drafting of best practices is an effective vector for a flexible legal framework that involves the players governed by it.

---

## Suggestions for further consideration

- **Establishing best practice and platform neutrality observation and rating networks,** that could focus on the sustainability of platforms’ practices with regard to partners (developers, publishers, customers, users, etc.) and their fairness to web users. For example, these networks could rate:
  - constancy of API access conditions;
  - constancy, clarity and fairness of terms of service, particularly with regard to personal data;
  - portability and interoperability of the users’ digital goods on a platform, or barriers erected to its removal;
  - disclosure of bias in ranking mechanisms;
  - compliance of the platform’s own services to its relevance criteria for ranking results.
- **The observation networks could also be made responsible for analysing specific intermediation risks for different sectors, with due consideration of overall digital**



**trends**, such as the move toward connected objects in the future. In the longer term, we need to determine whether business dealings between platforms and users are a zero-sum game or, if they are not, who stands to gain.

- **These tasks could be “crowdsourced”**, relying on contributions from wide networks of observers to identify the best rating criteria and to highlight best practices. Many such initiatives are emerging. They should be highlighted and united.

## Where should we look for inspiration?

### *In the United States, the FTC dropped its “silo” approach in the exercise of its supervision of mergers and business concentrations by reminding Facebook of its privacy obligations*

When Facebook acquired Whatsapp, the Federal Trade Commission took the opportunity to remind Facebook of its commitments regarding personal data management. This was an important step in view of the possibilities opened up by combining the data from both networks (Whatsapp recently announced that it had more than 500 million users). As part of its action, the FTC sent a letter<sup>8</sup> to both companies pointing out that any violation of the user consent rules would be severely punished. The FTC restated the requirements imposed on Facebook since 2012, including the obligation to conduct audits for 20 years<sup>9</sup>.

**>> The FTC, which is the American trade watchdog, had no compunction about taking a position on the measures regulating exchanges of personal data between Whatsapp and Facebook. This stems from a holistic approach to the issues involved and seems to be particularly suitable in a context where the dividing line between personal and commercial data is porous.**

### *The FTC sets specific disclosure requirements for search engines*

In June 2013, the FTC published an update of its 2002 Search Engine Ad Disclosure Guidelines after observing a decline in compliance over time with regard to provisions that enable users to distinguish clearly between search results and commercial links. It cites a survey showing that nearly half of American users did not notice commercial links presented in the search results.

**>> The FTC guidelines set out detailed requirements regarding visual signs, labels or other techniques to prevent users from confusing commercial links with search results.**

---

<sup>8</sup> See: <http://www.ftc.gov/public-statements/2014/04/letter-jessica-l-rich-director-federal-trade-commission-bureau-consumer>

<sup>9</sup> Following privacy complaints, the FCC started an investigation at the end of 2009. It reached an agreement with the social network, under which Facebook will be subject to independent audits for a period of 20 years to ensure that it complies with the terms of the agreement. Facebook is liable to a fine of 16,000 dollars for each infraction found.

*“Terms of Service: Didn’t Read” (ToS:DR) raises user awareness of terms of service*

**ToS:DR** is one of many initiatives intended to overcome the excessive length and dense legalese of most web services’ ToS agreements.

>> **It provides summaries of the agreements and assigns grades from A to E for their respect for individual rights.** It is available as a plug-in for web browsers.

See: [www.tosdr.org](http://www.tosdr.org)

## Fairness and sustainability of the data system

### What is the objective?

**A new data system** – Data volumes are increasing. They are digitised, processed, stored, exchanged, aggregated and transformed. They are commercial and non-commercial assets that give rise to new value chains. The mass of data is aggregated in a global system that encompasses a large number of players and techniques for collecting, enhancing and distributing information. The extent of the “big data” phenomenon is still unknown, but we need to **establish the principles for regulating this new economic and social continent of wealth and value creation.**

### a) The engineering of consent must lie at the heart of regulation

**Information retrieval procedures must be fair.** This approach<sup>11</sup> considers platforms in their capacity as **advisers**<sup>12</sup>: a platform is unfair when its own interest is not aligned with that of its users<sup>13</sup>.

**Fairness validates the user’s consent** by ensuring informed consent. Consequently, disclosure to users about how their data is used should be drafted so that it is readily understandable by any reasonably informed person. Fairness also requires that the relevance criteria and governing principles of algorithms be explained to users as part of a digital literacy effort.

The way algorithms, APIs and data systems work should be explained in user-friendly terms of service and fact sheets. But informed user consent will require more operational means of ensuring the users’ freedom of choice in all of their dealings with platforms.

#### *“Utilities” or “Publishers”: two approaches to avoid*

Recent net neutrality debate tends to be polarised around two incomplete approaches. The first approaches platforms as essential “*utilities*” that need to be regulated to prevent *bias* in their listings. The second approaches platforms as *publishers*. The first option is hard to apply in algorithmic listing systems, which are biased by nature, since it is hard to conceive of a “neutral”<sup>10</sup> information product. The other option runs into the problem of infringing the publisher’s freedom to make editorial choices. Therefore, the host-publisher distinction may seem obsolete in the case of major platforms, which often combine both notions.

<sup>10</sup> A listing of search results with no ranking would be of little value.

<sup>11</sup> This interpretation is based on the work of theorists, such as James Grimmelmann (“*Speech Engines*”), University of Maryland, 7 April 2013.

<sup>12</sup> This approach is distinct from a critique of the different forms of customising search results or suggesting content and offers. When done in the user’s interest, they are one of the main sources of value added on the web.

<sup>13</sup> This is the case when the algorithm does not live up to its promise. For example, if a search engine deliberately alters its algorithm to the detriment of a player, as in the case of suggestions presented as suited to the user’s inferred preferences, when the platform is actually promoting stock that needs to be cleared out rather than goods that are most suited to the user’s affinities.

---

## Suggestions for further consideration

- **Building privacy protection by design throughout data systems:** *“the fairness principle must be apparent in the lines of code”*. This commitment must be visible. For example, the concept of **privacy by design**<sup>14</sup> is a requirement for the implementation of certain privacy rules, as in the case of the *“right to be forgotten”*, which must be planned for before a service is designed in order to be effective.
- **Giving users the possibility to express and renew their consent periodically.** Certain players are required to retain data for specified periods, but it is difficult to conceive that users give their consent once and for all for every service. This recommendation could be implemented as a right to have all data held by the platform deleted periodically, based on the average useful life of data. The user could also have a say about who receives the data and how it is used.
- **Banning practices that make the use of a service subject to any form of data collection when it is not necessary for the proper operation of the service.** This ban could be backed up by highlighting the procedures that web users can use to give their consent for different services, purposes and recipients of the data collected.

### *Google, https and opportunism in respect for privacy*

When a web user clicks on a link in a web browser to go from a page on site A to site B, site B receives the URL of the page on site A. When the referrer is a search engine, traffic analysis tools (such as Google Analytics) collect the search terms entered by the web user.

This referrer information is very useful for the webmaster of site B, who can identify the exact pages that visitors come from and the key words that generate traffic. For some time now, however, Google has started to require all of its users to use its secure search (https). The result is that webmasters are prevented from receiving referrer information. Google’s main argument is that disclosing the search terms could infringe privacy since they could contain personal data.

Given that it protects privacy, Google’s position is hard to challenge. And yet, Google does disclose this information, if webmasters buy advertising through Google AdWords campaigns. Some contributors slammed this newfound concern for protecting privacy as opportunistic, claiming that the protection takes second place to business interests.

## **b) The digital literacy of citizens, private-sector and public-sector players is a pre-requisite for a balance of power.**

A digital literacy effort is required to enable individuals and civil society to participate in debates and decision-making concerning the information society. This effort will establish a balance of power

---

<sup>14</sup> Considering and complying with privacy principles starting in the product and service design stage and up until the end of the life cycle of the technology concerned.

between citizens, public-sector players and private-sector players. The relevant debates must be accessible if digital citizenship is to emerge.

---

## Suggestions for further consideration

- **Raising the awareness of consumers, users and citizens** with regard to the platforms' different operating principles and their business, legal and technical policies, along with the implications and opportunities for the public. Much of the awareness-raising could be accomplished by relying on NGOs and helping them observe the platforms' behaviour.
- **Enhancing digital literacy in business:** pointing out to players relying on intermediaries the importance of regaining control of their access to end users and their supply of market information. Greater overall awareness of the importance of maintaining their digital independence is necessary to avoid outsourcing all of the digital skills that have become critical for the survival of their business (SEO, e-crm, etc.). When possible, business should have partnerships with several intermediaries, instead of just one major one, to reach their digital markets.

## c) Laying foundations for equitable sharing of the value of data

**The role of data as input in the platform business needs to be discussed further.**

- **Because data shapes the intermediation markets of today and it will fuel the rest of the economy tomorrow.** We now know that data represents a major economic stake<sup>15</sup>, since the use of data underpins the business models of the different platforms. Many observers think that data holds considerable potential to improve how society observes itself and how public policy is made.
- **But also because information is power.** This fact was proven long before digital technology came along, but the massive increase in collection, processing and storage capacities has exacerbated worries about the concentration of information and the related means of production.

**These are major issues surrounded by great uncertainty:** are “economic” data rules possible and compatible with the protection of fundamental freedoms? Is the economic classification of data a political matter? Can any criteria be applied now and which process could be consistent with the democratic imperatives? These questions are inextricably linked to the broader issue of adapting governance and regulation to the speed of digital technology change and its transversal scope. There are currently two concerns:

- **Asymmetric power relationships between platforms and users.** Today, the problems lie not only in abusive data collection, storage and use, particularly when data moves across borders,

---

<sup>15</sup> The total value of European consumers personal data in 2011 was estimated at EUR 315 billion. In 2020, Big Data in the European Union should become a market worth 1,000 billion dollars (Source: Report by Boston Consulting Group: <http://www.libertyglobal.com/PDF/public-policy/The-Value-of-Our-Digital-Identity.pdf>).

but also in cases where a platform has much more information about its users than the users have themselves.

- **Asymmetric power relationships between platforms and their partners.** Some partners have trouble securing their business models when they are required to hand over collection of the information that they produce to the host in order to gain access to a platform. There are many data sharing initiatives, but a platform host can cut off access to the most valuable data at any time, if it wishes to develop and provide services that are similar to its partners' services, for example. In this case, the platform can also use the information that its partners produce to identify the best innovations, giving it a major competitive advantage. When a platform is an intermediary between an application publisher and a web user, it could, for example, compile a database of potentially interested customers, their profiles and feedback on their preferences (dropped services, uninstalled apps, use times, key words, etc.).

---

## Suggestions for further consideration

- **Ruling out the option for data ownership** – in principle, information cannot be owned, in contrast to the means of producing it or enhancing it may be. Recognising individuals' ownership of their personal data is often put forward as a means of striking a balance of power between individuals and the data-collecting entities. The Council urges rejection of this option:
  - Because it makes it the responsibility of the individual to manage and protect their data, reinforces individualism and ignores the power relationship between consumers and businesses.
  - It would generate only minor income for users and would create a market for digital data protection management, hence rising up the cost of it.
  - It would lead to greater inequality between citizens with the capacity to manage, protect and profit from their data and those who do not have the literacy, time, money or resources to do so and leave these functions to the market.
- **Instead, users' rights should be guaranteed by default to reduce the asymmetry of the power relationship between users and platforms** – including a right to understand the legal and economic terms of transactions with the platform: knowing what data is being collected, the right to correct information and to benefit from it as well. On the other hand, certain data uses could be secured for platforms, such as management of data needed to improve customer relationships and sharing data with third parties for the sole purpose of improving efficiency, provided the data is depersonalised and is not sold or rented.
  - **Data transferability**, with full restitution of data to users in open and machine-readable formats, without requiring payment for "premium" options. Ideally, a "delta" function could offer retrieval of only the data added or changed over a specified period. This approach could be expanded to more than just personal data to prevent lock-in effects. It could encompass items (co)created by the user through a substantial investment of time and money, such as playlists, favourites, search history, e-mails and contacts.

■ **Development of a critical mass of suitable tools for appropriating, monitoring, supervising and managing data.** Several initiatives aim to provide users with a dashboard showing the services using their data. These initiatives should be highlighted and efforts should be made to support their dissemination and their improvement. Such initiatives include:

- Tools enabling users to manage their own service space, with the option of choosing its location.
  - Systems enabling users to manage their information and applications from a personal environment<sup>16</sup>.
- **Clarifying the principles governing techniques for mass data extraction** from third parties by platforms<sup>17</sup>. The stakeholders consulted evoked drafting requirements for minimum reciprocity between players. These requirements should incorporate such practices into the competition rules concerning monopolies over information required for entering or doing business on a market.
- **Anticipating systemic risks stemming from information monopolies**, particularly in healthcare, security and education.

#### d) Defining information commons in the digital era

The sustainability of the data system requires tools to ensure that power and the value created are shared equitably. This also means maintaining balanced flows between the spheres of free resources distributed over the Internet and exclusive resources. The success of non-commercial sites is important for citizens' access to knowledge, but it is also important for commercial operators, since the resources of these sites can be tapped by anyone.

---

<sup>16</sup> See, for example: Cozy cloud, a tool that enables users to take back control of their data - <https://www.cozycloud.cc/>

<sup>17</sup> Web crawling and web scraping are automated techniques for exploring and indexing the web. They extract content from sites using scripts or programs in order to transform this content for reuse in different contexts, such as rankings. For a description see: [http://fr.wikipedia.org/wiki/Web\\_scraping](http://fr.wikipedia.org/wiki/Web_scraping) and [http://fr.wikipedia.org/wiki/Robot\\_d%27indexation](http://fr.wikipedia.org/wiki/Robot_d%27indexation).



---

## Suggestions for further consideration

- **Transposing the European Directive on reuse of public sector information**, especially the ban on certain exclusive arrangements for the reuse of public sector information:
  - Restricting areas where open data is the exception;
  - An effort for comprehensive pooling of resources and funds, particularly for digitising and depersonalising data;
  - Encouraging the use of open licenses<sup>18</sup> and compiling a clear-cut list of the types of data covered by more restrictive licenses;
  - Introducing price supervision.
- **Defining categories of data that cannot become exclusive:**
  - Public sector data;
  - Data that persons have voluntarily made public or covered by open licenses;
  - Data provided by businesses to promote ecosystems;
  - All of the information that constitutes a basis for individuals' participation in society.
- **Addressing the development of management procedures for information resources that are jointly owned by the public sector, the private sector and the public at large.**
- **Promoting partnerships between platforms, universities, communities, etc.** to share information that may affect the general interest: improving life in our communities, public policies, public service quality, etc. in healthcare, education, security, energy, culture, etc.

---

<sup>18</sup> Like the Creative Commons license, the Open Database licence (ODbL) is used for open data. It enables anyone to make public, commercial or non-commercial use of databases as long as they hold a licence for the database and, possibly, for changes to the database, and they mention the licence explicitly if such changes lead to creations. The ODbL is a free licence as defined by the Free Software Foundation.

## Where should we look for inspiration?

### *Google tools for an equitable data system*

In some ways, Google is an example, providing users with easily understandable tools for using its services:

- **TakeOut<sup>19</sup>** is a platform created by the Google Data Liberation Front that enables users to download their data in open formats from certain Google services (Google+, Google Drive, Google Reader, YouTube, etc.)

>> **This initiative facilitates the movement of users' data inside and outside Google's services.**

**Page Rank:** Google launched a site<sup>20</sup> in 2013 that uses animated graphics to explain how its algorithm works

>> **Without denying the stakeholders' criticism of the opaque ranking criteria, this initiative helps demystify the algorithm for users making searches.**

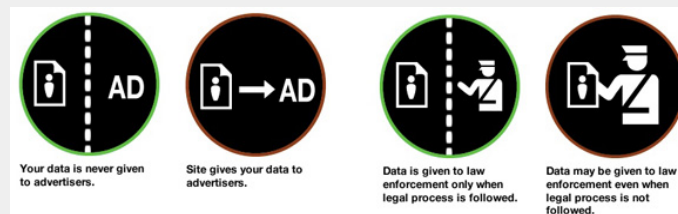
- **Targeted advertising:** Google lets its users deactivate the display of advertisements based on their social and demographic categories and their centres of interest (for example, "car enthusiast" or "inferred age: 18-34").

>> **Google maintains that it does not use data about visits in this case to facilitate the creation of social and demographic categories or centres of interest.** On the other hand, users cannot deactivate the display of advertisements on the basis of their previous dealings with advertisers, meaning visits to their websites.

### *Privacy Icons*

#### *Clarifying the terms of transactions with the platform*

The Privacy Icons initiative emerged from a Mozilla workshop that brought together many on-line privacy experts. Privacy Icons use the same visual model as Creative Commons, suggesting that publishers add small icons to their websites to make it easier to understand their privacy charter. The initiative proposes several icons with the aim of giving users an immediate understanding of how the site uses personal data.



>> **The aim of such initiatives is greater digital literacy. They clarify the terms of the transaction with the platform and are simple to use.**

<sup>19</sup> <https://www.google.com/settings/takeout>

<sup>20</sup> <https://www.google.com/insidesearch/howsearchworks/thestory/>

## ***Personal Information Management System (PIMS) initiatives***

### *Enhancing users' control of their data*

As the number of services and applications increases, users are providing their data to a large number of commercial systems based on a "silo" approach.

Users and partners of major platforms are sometimes held hostage by conflicts between APIs from competing environments: Android-Chrome-Google-Gmail-etc. vs. IOS-Safari-Itunes, etc. vs. Office-skydrive-etc.

Users do not have complete control over the use made of their data, nor do they benefit from this use in their dealings with businesses. Web users cannot carry out a search to find all of the information about them in the different systems and they cannot create a list of websites holding sensitive data about them, such as their banking information. Nor can users synchronise their information across the different "silos". The situation worsens as the number of information sources increases and personal data is scattered across the Internet.

Delegating management of all of this information to a single company, such as Apple or Google, would greatly simplify the users' lives, but it would carry a heavy toll in terms of freedom. To remedy this problem, PIMS initiatives let users take back control of their data. They use services hosted on servers that are managed on behalf of users, rather than services hosted on the major platforms' servers. A basic PIMS monitors the data used on a platform and how they are managed.

**>> Since the platform no longer has a say in who has access to the users' data, users know which service has access to which data and they can choose to move their data from one service to another, or to stop certain applications from gaining access to their data. This type of service does not promise to provide a vault to protect data, but to help give users control over their information and let them make appropriate use of it.**

### **Making search logs common property**

*To make dominant positions in the online search market open to challenges*

In a paper for Tilburg University, Cédric Argenton and Jens Prüfer<sup>21</sup> propose a new form of regulation: making search logs (data on previous searches) common property. In view of the general features of the search market, especially the low switching cost for users<sup>22</sup>, it is by no means clear that business concentration undermines innovation. And yet, the authors point out that the perceived quality of a search engine depends greatly on the data from its search logs. This is proprietary data that the search engine uses to refine its search results (sites visited, etc.), which enhances the users' perception of the quality and relevance of these results. In turn, greater search quality gives rise to an increase in the number of searches, enabling the company to accumulate even more search logs. This causal link underpins a natural trend towards monopolisation of the online search market and increases the market's economic and social importance. Since Google is the search engine that managed from the outset to capitalise on these externalities, it is not surprising that it now holds a dominant market position, with market tipping accounting for much of this success.

**>> Making search logs common property implies establishing an information system for exchanging the data directly between search engines or through a hub, for free or for a price. For the purposes of sustainability, making search logs common property could also open dominant market positions up to challenges, by letting competitors catch up to the leaders and by stimulating innovation.**

**However, there are criticisms and questions regarding this position:**

- Search logs are business assets and constitute a major advantage for the company that owns them, which means that making them common property is contrary to freedom of enterprise.
- Since these assets are crowdsourced, their value must be shared with the crowd and action is needed to cope with the heightened risk of collusion between players.
- Such an arrangement could be made by means of interoperability requirements to ensure that the network effect works to the benefit of other platforms and that the users' switching cost is not prohibitive, especially in the case of platforms with APIs.
- Further discussion of content status is needed: should information producers be paid? Is there a need to ensure that they are properly compensated, especially in the case of non-professionals?

---

<sup>21</sup> See the paper by Cédric Argenton and Jens Prüfer, "Search Engine Competition With Network Externalities," available from: <http://ideas.repec.org/p/dgr/kubtil/2011024.html>

<sup>22</sup> The ease of switching from Google to Bing, for example.

## Positive neutrality – achieving an open Internet

### What is the objective?

The growing success of platforms has contributed to the development of the digital economy and, through it, the general economy, services, innovation and trade. The growth of new services with great social value optimises dealings between customers and vendors and gives rise to new value chains and businesses. Platforms promote innovation directly or by using their economic rents to finance or acquire innovative companies.

### *Is competition really just a click away?*

Conventional wisdom states that the competition is “just a click away” on the Web. Users’ switching costs in terms of time, money and effort are supposed to be low, which makes it easy for users to switch to an alternative supplier if they are dissatisfied with a service. But the specific growth dynamics of platforms mean that this conventional wisdom needs to be reconsidered: up to a certain market penetration rate or “tipping point”, a service is fragile and vulnerable to opposing forces, such as a lack of interest in the service or exorbitant market entry costs. Once a platform reaches the market tipping point, the dynamics make its success overwhelming, creating barriers to entry for competitors through a critical mass of data, learning algorithms, attraction for advertisers and contributors, etc. The barriers to the emergence of alternatives are even higher if the service benefits from network effects and reaches critical mass<sup>23</sup>.

**Some observers hypothesise that there is a “*natural*” tendency for monopolies to emerge that may or may not be irreversible. Others predict a lasting oligopoly will be established** since only a handful of players are capable of deploying the resources required to control their entire value chain and all of the channels of access to their users, ranging from services and content to devices and connected objects, and including operating systems, browsers and search result rankings.

**>> Either way, there is the risk of being held hostage by a single solution or the battle between competing platforms. Ultimately, the concern is that quality and diversity will suffer, innovation will be hindered and fewer channels for expression will be available.**

<sup>23</sup> For example, the cost users incur for switching from Facebook to Google+ depends on how difficult it is to convince their contacts to switch too. In a similar vein, users are less likely to switch from iTunes to Google Play if they have already invested time and money in compiling their playlists.

## a) Special responsibilities for players that have become indispensable for their ecosystem

**When a major platform succeeds in becoming the centre of an ecosystem by making itself indispensable, it may control the access parameters that decide the survival of other players.** In this case, the need to create value may predominate and the platform may be tempted to use its power to obtain a larger share of the value chain.

For the players concerned, such as publishers, advertisers or developers, this may mean harsher terms for access to the environment created by the platform. This environment provides the prominence, information and technical resources that enable them to do business. Harsher access terms may mean more restrictive contracts, larger shares of profits for the platforms and, ultimately, a reduction of the players' capacity to grow and innovate. Their dependence on the major platforms is accentuated when the latter have aggressive acquisition policies to aggregate innovative services, maintain their lead and increase their market shares, which sometimes has the effect (or the aim) of nipping disruption in the bud.

**Under these circumstances, it is only fair that platforms should bear extra responsibilities when they become indispensable.**

---

### Suggestions for further consideration

**Technical compatibility and interoperability are another way of addressing neutrality:** the Web works and prospers because of the interoperability<sup>24</sup> of its transport protocols and communication languages, syntax, coding, etc. For services, interoperability based on open formats gives users more freedom of choice. There is a tendency to believe that the less interoperable the formats are, the more likely the platform is to generate income. However, compatibility increases network effects, benefiting both consumers and companies, which acquire broader markets through greater interoperability. This is why some platforms have made open systems a pillar of their business models, publishing some of their technical specifications as open source and allowing third parties to publish, sell and innovate in their ecosystems.

**On the other hand, once a platform has a dominant market position, it may be in its interest to restrict its interoperability to secure the market shares it has won.** One of the arguments put forward is that compatibility with other services could hinder the platform's own innovation. In such cases, the dominant platform may decide to restrict the types of content it will accept, tighten up its standards or increase its prices.

---

<sup>24</sup> Interoperability is the capacity of a product or a system, which has fully known interfaces, to operate with other existing or future products and systems, without access or implementation restrictions. Standardisation is often an aspect of interoperability.

In the digital economy, as elsewhere, such developments are business as usual under freedom of enterprise. The problem when dealing with platforms lies more in the inadequacy of conventional safeguards for protecting users and innovation when a switch from an open format to a closed format occurs. More specifically:

- **Establishing guidelines for equitable use of open source** – A platform’s power lies in its capacity to unite an ecosystem of users, developers, etc. to provide information, content and innovation for the platform. When Apple opens some of its APIs to third-party developers or when Google makes its map collection available free of charge to businesses, they are counting on benefiting from positive externalities, by building ecosystems that many players rely on. In such cases, it is important that these externalities are not turned against the contributors to lock them in. The creative and expansive power of open business approaches must not become instruments for players whose strategy is to close off their platforms once they have become indispensable. Ways of preventing this to be considered include:
  - **Disclosing compatibility and interoperability requirements in the terms of service using easily understood and clear labelling:** which other services and environments are the platform's services compatible or not compatible with? Under what conditions? Why are they not compatible (security, quality, cost, corporate strategy, etc.)? The objective is to ensure that platforms do not use their power to impose technical specifications and standards<sup>25</sup> on third parties (application developers and device manufacturers) with the aim of heading off future innovations.
  - **Removing barriers to cross-platform solutions** for mass-market services, if such solutions do not entail extra costs for the dominant platform.
  - **Incorporating these criteria into the assessment of a platform’s neutrality (see *Fact sheet 1 on establishing best practice and platform neutrality observation and rating networks*).**

*Twitter locks out developers  
after relying on them for its business growth*

By opening up its API, Twitter, like many other players, enabled many services and applications to emerge. Since Twitter could not ensure its presence on all platforms (especially mobile platforms) on its own, crowdsourcing innovation was a simple way of boosting its growth.

But, like many services before<sup>26</sup>, Twitter has imposed more and more restrictive rules on developers in its ecosystem, such as requiring compliance with strict message display rules, imposing a cap of 100,000 users and requiring the most popular applications to consult with Twitter before making any changes. This closed strategy increases the developers' dependence on Twitter and makes it harder for them to foresee the future of their business.

<sup>25</sup> Specifications, best practice guides, updates, compliance requirements, etc.

<sup>26</sup> Twitter is not the first company to impose its requirements on developers using its API. Facebook regularly imposes rules that are sometimes detrimental for third-party developers.

- **Advocating European and international open standards policies to support major standardisation projects, especially for the Internet of Things**, to make possible horizontal surveillance of practices by communities of observers.

*Android moves certain applications to closed APIs  
and retaliates to prevent the deployment of Android OS “forks”*

**The “forks” battle:** Google is putting pressure on some Asian manufacturers to prevent the dissemination of Android forks derived from the Google OS by refusing to supply updates and threatening to deny the devices access to Google Play Store, as well as threatening industrial property lawsuits.

**Native applications** - Google is also making device manufacturers’ access to its Android OS subject to incorporation of some of its *native* applications, like Maps.

**Android “abandonwares”** developed as part of the Android Open Source Project (AOSP) is often mentioned as a cause for concern. Google is said to be moving the most up-to-date data for certain applications to closed APIs, leaving open access only to previous technical specifications, which are less convenient to use. Some observers see this as a barrier to innovation by new entrants, since major players, such as Amazon, have the means to recreate APIs to be compatible with their solutions in the Google environment, whereas smaller players may be unable to do so.

- **Dissociating operating systems from devices:** when users buy a computer, they can choose the operating system, the browser and the other services they want to use. This makes it hard to argue that they should not have the same freedom for mobile devices. The objective is not to require manufacturers to produce devices with each type of OS, but to allow users to remove the OS and its native applications from a device without the threat of retaliation.
- **The transferability of mobile applications:** if a user owns a large number of applications, the fact that they cannot be used in a new environment may be a deterrent to switching.
- **Ensuring greater disclosure regarding platforms’ treatment of other stakeholders** – The Council’s work has shown the need to introduce minimum notice periods, or even mediation arrangements, for the removal of applications and services or major changes in access to APIs that are not responses to detrimental behaviour.

The major platforms’ businesses overlap as a result of vertical integration and diversification. Users become a rare and hotly disputed resource for ensuring the equilibrium of their business. When a handful of competitors share a market, there is a risk that they will collude on key standards to control the market. Under these circumstances, the issue for lawmakers is not so much to protect competitors, but to focus on how the platform deals with advertisers, web users, developers, etc. so as to prevent hegemonic practices with regard to pricing, access, availability of tools, etc., especially when they contribute to the creation of the platform’s value and/or bear some of the participation costs.

- **Ensuring greater disclosure of major platforms’ acquisitions to prevent the harmful effects of pre-emption of market resources.** Enhanced disclosure requirements for major



players could be considered to foresee not only the market share that they are about to acquire, but also the consequences with regard to personal data (and the possibilities for aggregating data), or the acquisition of patents to pre-empt the market. Special attention could be paid to transfers of exclusive rights that lead to lock on markets, control of bottlenecks, acquisition of cross-platform solutions or entry into markets in competition with the platform's customers.

- **Ensuring closer collaboration between competition authorities, patent offices and standardisation organisations to head off and fight patent trolls<sup>27</sup>.** Competition authorities rarely reject mergers and acquisitions leading to business concentration, but they do have the power to extract commitments called "preventive remedies" regarding companies' behaviour or structure. Closer cooperation between these different entities could help identify appropriate remedies for the digital economy and improve supervision of acquisitions by dominant platforms.

## b) Active policies to support choice and alternatives

The Internet's primary value lies in its role as a vector for choice and creativity, its capacity to overcome the barriers between producers and consumers, and between professionals and non-professionals. It is in everybody's interest that the Internet remains a writable and modifiable medium for contributions. To achieve this, France and Europe will have to implement an active open Internet policy, ensuring not only that the law upholds net neutrality, that the dominant players do not smother innovation and that the data system is deployed fairly (Factsheets 1 and 2), but also that the law promotes the creation of a dynamic digital ecosystem.

Conventional regulation is still needed, particularly to ensure that dominant players' positions remain open to challenges, which is the only way to prevent abuse. However, neutrality must not be defined in solely negative terms, nor must it be specified in legal terms only, especially since the effectiveness of rules will always be a problem on digital markets.

The Council's consultations made one thing clear: it is not governments' job to decree the birth of Europe's next digital champion and it will not succeed in doing so by trying to duplicate existing platforms. Its job is to **create an environment that favours alternatives.**

---

<sup>27</sup> A patent troll is usually a company or individual in the business of using licensing and patent disputes for profit. The main feature of patent trolls is that they do not produce any goods or services. Their business model is akin to blackmail. Patent trolls acquire one or more patents, but not for their own use. They then seek to sell operating licenses to companies producing goods and services under threat of lawsuits for infringement of their patents.

---

## Suggestions for further consideration

- **Supporting initiatives for business models that are alternatives to the "audience-advertising-data" triptych** – the collaborative economy, or "*peer-to-peer economy*", holds out considerable potential to be explored, especially since it often gives rise to successful hybridisation when it is combined with more conventional business practices<sup>28</sup>. The horizontal nature of the collaborative economy encourages fair dealing. It is important for governments to unleash the potential of these new models and support this dynamic.

For this purpose, it is also important to discuss the compromises to be made with regard to players in the "*conventional*" economy so as to avoid a repeat of the confrontations seen with hotelkeepers and taxis each time digital technology disrupts a new sector.

### *Opening up global geolocation data from vehicles-for-hire applications to ensure fair competition*

The controversy about vehicles-for-hire applications<sup>29</sup> epitomises how companies can offer better services at a lower cost than the conventional models by using information technology, but, in doing so, jeopardise the existing business models.

The proposal<sup>30</sup> to ban vehicles-for-hire applications from using global geolocation data rejects innovation in order to protect the business model of taxis, in this case. A back-up solution could improve competition in the sector by **opening up the global geolocation data from vehicles-for-hire applications** instead, so that they benefit the entire sector, including taxis. Backed up by an open data policy aimed at supporting the use of such data, and subject to stringent privacy safeguards, opening up this data would contribute to progress for all and be more in line with an approach that is fair for all players through the emergence of a reputation economy between taxis and vehicles-for-hire applications.

---

<sup>28</sup> For example, Wal-Mart encourages its customers to deliver their neighbours' purchases in exchange for a discount on their own bill. See also the November 2013 report by the French Emerging Consumption Models Observatory (ObSoCo), directed by Philippe Moati available at:

<sup>28</sup> [http://www.lobso.co/images/pdf/4%20pages\\_conso\\_emergentes.pdf](http://www.lobso.co/images/pdf/4%20pages_conso_emergentes.pdf)

<sup>29</sup> Applications for hiring a car and driver.

<sup>30</sup> The report by Thomas Thévenoud (Member of the French National Assembly for Saône-et-Loire) on consultations held on taxis and vehicles-for-hire services suggests that only taxis should be allowed to provide the location of available cars on a map in real time to facilitate contacts with passengers. Mr Thévenoud calls this "electronic prowling". <http://www.thomasthevenoud.fr/wp-content/uploads/2014/04/Rapport-Thomas-Th%C3%A9venoud-24-04-20142.pdf>

- **Supporting cross-platform solutions that enable services to operate in competing environments** (see boxes).
- **Supporting solutions and initiatives to diversify digital value chain paths between services and users, outside of the device/browser/search engine/app-store access tunnel.**
- **Supporting sector initiatives to rebuild links between businesses and customers, by setting up vertical platforms based on skills specific to a given business.**

## Where should we look for inspiration?

### ***VideoLAN project***

*Greater freedom for playing video and audio content*

VLC media player (VLC) is a free multimedia player produced by the VideoLAN project, which was originally a student project at the École Centrale Paris. VLC is free open source software that operates with Windows, all forms of GNU/Linux, BSD, Mac OS, Android, BeOS, Solaris, QNX, Pocket PC, etc., for a total of some twenty environments. It is distributed under a GNU/GPL license.

The advantage of the software is that it integrates the codecs needed to play most audio and video formats. VLC can also play a large number of streaming media. It is now one of the top multimedia players with between 100 million and 150 million users.

**>> VLC now seems to be one of the most flexible, or even the most flexible, multimedia player(s) because it rejects the "silo" approach entirely. Unlike other proprietary media players, VLC can play nearly all videos and is very tolerant of slightly damaged data flows. In fact, it even does its best to repair damaged flows.**

For more information, go to: [www.videolan.org](http://www.videolan.org)

### ***EPUB***

EPUB is a file format designed by the International Digital Publishing Forum (IDPF) for digital documents. It is primarily used for reading text documents on reading devices. Texts are usually stored in files with additional information that determines the layout, adds images, inserts hypertext links, etc. EPUB is an open format, which means that users can edit, write or convert text in this format. It also means that device manufacturers can use it.

**>> This initiative has helped reduce lock-in because it enables users to leave a given software and hardware environment and take their digital text assets with them.**

[www.cnnumerique.fr/en/plateformes](http://www.cnnumerique.fr/en/plateformes)

## Nationaler Rat für Digitales

Atrium

5 place des vins de France

75573 Paris Cedex 12

FRANKREICH

[info@cnnumerique.fr](mailto:info@cnnumerique.fr) - @CNNum

01 53 44 21 27

## Pressekontakt

[presse@cnnumerique.fr](mailto:presse@cnnumerique.fr)

01 53 44 21 27

