

Brusel 27. dubna 2018  
(OR. en)

---

---

**Interinstitucionální spis:  
2018/0112 (COD)**

---

---

8413/18  
ADD 3

MI 295  
COMPET 250  
DIGIT 77  
IND 108  
TELECOM 102  
PI 42  
AUDIO 27  
JUSTCIV 97  
CODEC 649  
IA 111

#### **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	26. dubna 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 139 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o podpoře spravedlnosti a transparentnosti pro podnikové uživatele internetových zprostředkovatelských služeb

---

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 139 final.

---

Příloha: SWD(2018) 139 final



V Bruselu dne 26.4.2018  
SWD(2018) 139 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady**

**o podpoře spravedlnosti a transparentnosti pro podnikové uživatele internetových  
zprostředkovatelských služeb**

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

<b>Souhrnný přehled</b>
Posouzení dopadů návrhu nařízení o podpoře spravedlnosti v obchodě zprostředkovaném on-line
<b>A. Potřeba opatření</b>
<b>Proč? Jaký problém se řeší?</b>
<p>Obchodníci EU, kteří obchodují on-line, narážejí na řadu potenciálně škodlivých obchodních praktik, když jejich obchod zprostředkovávají on-line platformy. Důkazy ukazují, že tyto praktiky – jako je vyřazení bez uvedení důvodů nebo náhlé změny podmínek – mohou mít značný nepříznivý dopad na podniky.</p> <p>Vyskytnou-li se takové problémy, podniky nemají k dispozici žádné účinné mechanismy nápravy v EU pro řešení problémů. To znamená, že evropské podniky dostatečně nevyužívají potenciál ekonomiky on-line platformem ke škodě platformem a nakonec i ke škodě zákazníkům, zejména z hlediska přeshraničního obchodu. Obrát podniků navíc přímo ovlivňuje zviditelnění, které získávají na on-line platformách a všeobecných internetových vyhledávacích. Postupy určování pořadí přímo ovlivňují zviditelnění internetových stránek a dosažený internetový provoz. Neprůhledné postupy určování pořadí by mohly mít velmi nepříznivý dopad na podniky.</p> <p>On-line platformy narážejí současně na potíže, když působí na celém jednotném trhu, a to z důvodu jeho objevující se roztříštěnosti. Pro podniky EU to omezuje prodej prostřednictvím platformem, zejména přeshraniční prodej.</p> <p>Základem těchto problémů je rostoucí význam on-line platformem ve zprostředkovatelských transakcích mezi spotřebiteli a podniky. Podniky jsou čím dál tím víc závislé na on-line platformách a silné síťové účinky založené na datech spolu se značným faktorem strachu mají za následek nerovnováhu vyjednávací síly mezi obchodníky a platformami.</p>
<b>Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?</b>
<p>Konkrétní cíle politiky jsou trojí. Za prvé, návrh je zaměřen na zajištění spravedlivého, transparentního a předvídatelného zacházení on-line platformem s podnikovými uživateli. Za druhé, cílem návrhu je poskytnout podnikovým uživatelům efektivnější možnosti nápravy, když se potýkají s problémy. Za třetí, iniciativa je zaměřena na vytvoření předvídatelného regulačního prostředí v rámci EU pro on-line platformy, vstřícného k inovacím.</p>
<b>Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?</b>
<p>On-line platformy jako Booking.com, Facebook, eBay nebo Amazon (a mnohé další) spojují miliony spotřebitelů a obchodníků před hranice v EU bez ohledu na místo jejich zákonného usazení. Základní problémy posouzení dopadů mají hluboký nadnárodní aspekt. Dokonce i v případech, kdy on-line platformy začínají na jednom vnitrostátním trhu, rychle a snadno se rozšiřují mimo své původní trhy a mnoho z nich vlastně působí v mezinárodním rámci.</p> <p>Opatření samotných členských států nemůže podchytit skutečné nadnárodní charakteristiky problému. Přidaná hodnota EU je odvozená ze skutečnosti, že jednotná pravidla, která vymezují vztah mezi obchodníky a platformami, jsou potřebná pro hladké fungování jednotného digitálního trhu.</p> <p>Cílem současné iniciativy z krátkodobého hlediska je předcházet přímým škodám pro podniky a ze střednědobého hlediska zajistit potenciál jednotného trhu on-line platformem zvýšením důvěry podnikových uživatelů a umožněním reagovat fundovanými politickými rozhodnutími na příslušné úrovni. Slouží proto na ochranu zájmů všech účastníků v ekosystémech on-line platformem.</p>

## B. Řešení

### **Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?**

V posouzení dopadů se zvažovala řada možností politiky od čistě nelegislativních, samoregulačních přístupů až po plně závazná povinná pravidla zaměřená na dosažení cílů politiky.

Posuzované čistě nelegislativní možnosti politiky se zaměřily na výzvy průmyslu, aby zpracoval dobrovolná opatření pro řešení nejproblematictějších obchodních praktik a stanovil závazek průmyslu zlepšit přístup k mechanismům nápravy pro podnikové uživatele prostřednictvím samoregulace. Strategie nezávislého monitorování by se podobně opírala o závazek průmyslu podávat zprávy o efektivnosti a vývoji problémů. Tato možnost byla zamítnuta, jelikož by pravděpodobně neplnila cíle politiky v celém rozsahu.

Mezi zvažovanými legislativními možnostmi politiky byla posouzena společná regulační řešení (spojení legislativních a nelegislativních prvků) a také plně závazná, povinná pravidla bez jakýchkoli dobrovolných komponentů. Plně závazné řešení by stanovilo zevrubná povinná pravidla zakazující předmětné obchodní praktiky ve spojení s povinnými mechanismy pro řešení sporů v celé EU a povinným podáváním zpráv platformou plnoprávní regulační agentuře (jak to navrhovala řada členských států). Tato možnost byla zamítnuta jako nepřiměřená.

Upřednostňovanou možností je společné regulační řešení, které se zabývá problémy zjištěnými na on-line platformách a ve všeobecných internetových vyhledávačích. Co se týče on-line platform, regulační část spojuje soubor právně závazných povinností platform týkajících se transparentnosti, povinnost vytvořit vnitřní mechanismy nápravy a také ustanovení umožňující kolektivní právní ochranu pro sdružení zastupující podniky. Bylo by to spojeno s nezávaznou výzvou pro průmysl zřídit nezávislý mediační orgán pro stížnosti. A nakonec bude zřízeno také středisko EU pro sledování vznikajících problémů tvořené skupinou odborníků EU za účelem monitorování objevujících se trendů a vývoje problémů. Co se týče všeobecných internetových vyhledávačů, upřednostňovaná možnost je zaměřená na řešení závislosti způsobené potenciálně škodlivými praktikami určování pořadí. Rozsah předpokládaných opatření je omezen na povinnost transparentnosti (omezený na jedinou otázku určování pořadí) a na právní postavení zastupujících organizací, aby jednaly jménem svých členů zastupujících podniky.

### **Kdo podporuje kterou možnost?**

Podnikoví uživatelé on-line platform obecně podporují širší závazná pravidla pro ekonomiku platform, aby se zvýšil jejich pákový efekt na vztahy zprostředkované on-line platformami. Zahnuje to pravidla o vyřazení podniků a transparentnost ohledně diskriminačních praktik nebo ohledně určování pořadí aplikací a také pravidla o přístupu k údajům na tržištích elektronického obchodování.

On-line platformy obecně podporují samoregulační opatření a jsou proti závazným pravidlům, která považují za příliš zatěžující pro jejich podnikatelské modely a nepřiměřená daným problémům. Odborníci odpovědní za jednotný digitální trh a také za elektronické obchodování ze správních orgánů členských států vyjádřili v zásadě podporu společnému regulačnímu přístupu orientovanému na konkrétní problémy.

Pokud jde o transparentnost určování pořadí a používání údajů, platformy by souhlasily s rozsáhlým zveřejněním, varují však před pokusy „obelstít“ a manipulovat algoritmy v případě příliš velké transparentnosti. Všeobecné vyhledávače už poskytují komplexní pokyny, jak optimalizovat své pořadí, varují však před neefektivností zveřejnění algoritmů, v neposlední řadě s ohledem na mnohé a časté změny v algoritmech vyhledávání, a také před riziky manipulace s výsledky vyhledávání.

## C. Dopady upřednostňované možnosti

### **Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?**

Očekává se, že upřednostňovaná možnost především vytvoří přímé hospodářské přínosy pro obchodníky EU

prostřednictvím nárůstu prodeje v ekonomice digitálních platform, což by přineslo prospěch i pro on-line platformy. Odhaduje se, že návrh bude schopen zvrátit tlumící účinek na ekonomiku on-line platform vyplývající z chybějící důvěry podnikových uživatelů. Očekává se, že odvrácení tohoto účinku povede k ziskům v rozmezí 0,81 miliardy a 4,05 miliardy EUR.

Obrat podniků navíc přímo ovlivňuje zviditelnění, které získávají na všeobecných internetových vyhledávacích. Povinnost transparentnosti určování pořadí v obecném vyhledávání by tedy umožnilo větší předvídatelnost pro podnikové uživatele.

Taková povinnost by současně pomohla podnikům zpracovat fundovanější strategie optimalizace vyhledávání a umožnila větší rozhled, který by mohl vést podniky k přístupu na nové trhy a využití příležitosti inovací nabízené on-line a tím také zvýšit jejich konkurenceschopnost. Bylo by to prospěšné zejména pro malé a střední podniky a podniky, které se nevyskytují na internetu, nebo se tam začínají objevovat. Lepší náhled do politik určování pořadí by podnikovým uživatelům také pomohl chopit se příležitostí inovací nabízených on-line.

Očekává se také, že upřednostňovaná možnost bude mít prosoutěžní účinek mezi vyhledávací a srovnávacími internetovými stránkami zásluhou zvýšené transparentnosti, neboť veřejné politiky určování pořadí mohou poskytnout větší prostor pro rozlišování začínajících podniků, nových subjektů a rovněž existujících aktérů. Hospodářská soutěž v oblasti jakosti výrobků a služeb mezi podnikovými uživateli závislá na vyhledávacích pro jejich marketingové strategie by se mohla také zvýšit z důvodu lepšího náhledu do politik určování pořadí – v rozsahu, v jakém tvorba internetových stránek těchto podnikových uživatelů není v současné době optimální pro dosažení zviditelnění. Není vyloučeno, že upřednostňovaná možnost přispěje stejnou mírou k objektivnějšímu výsledku pro spotřebitele ve formě důležitějších výsledků, které se dají snadněji zjistit. Povinnost transparentnosti stanovená v právních předpisech EU by posílila schopnost podniků používat takové ustanovení v soudním řízení. A nakonec by byla užitečným doplňkem k donucovacím nástrojům podle právních předpisů o hospodářské soutěži, jelikož by umožnila větší náhled do případného diskriminačního chování. Mohlo by se očekávat, že zvýšená důvěra ve vyhledávače, která by vyplývala z iniciativy, vyváží omezené náklady.

Přímé sociální přínosy vyplývající z větší předvídatelnosti a transparentnosti on-line si lze představit především u osob samostatně výdělečně činných nebo mikropodniků, které podnikají prostřednictvím digitálních platform. Zahrnuje to profesionální uživatele platform ekonomiky sdílení (ačkoli hranice mezi profesionálním a osobním použitím se v EU stanoví na vnitrostátní úrovni), ale přesnou povahu a rozsah těchto přínosů nelze kvantifikovat.

Možno očekávat, že upřednostňovaná možnost buď zvýší pracovní příležitosti, nebo zachová ty existující.

Od opatření se neočekávají žádné přímé environmentální přínosy.

### **Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?**

Hlavní náklady na upřednostňovanou možnost souvisejí s požadavkem na on-line platformy, aby vytvořily vnitřní mechanismy nápravy pro podnikové uživatele, a také s jednorázovými náklady na dodržování právních předpisů týkajících se plnění požadavků na transparentnost, což v praxi znamená přizpůsobení podmínek platform. Tyto náklady se značně liší co do jejich výše, složitosti a počtu zprostředkovaných transakcí, mohou se však rovnat plnému pracovnímu úvazku jednoho pracovníka v případě menších platform a dosáhnout hodnoty ve výši ~0,03 % obratu v případě velkých platform, na základě údajů průmyslu. Dodatečné náklady se očekávají u obchodníků EU, kteří obchodují na platformách. Očekává se, že náklady všeobecných internetových vyhledávačů na dodržování předpisů budou spíše omezeny jak v případě větších vyhledávačů (které poskytly pokyny týkající se optimalizace pro vyhledávače – SEO (Search Engine Optimization), jejichž účel může být užitečně změněn pro podnikové uživatele, nebo sloužit v některých případech jako inspirace pro způsoby zajištění účelné transparentnosti), tak i v případě menších vyhledávačů (neboť by mohly ve stejné míře čerpat z existujících osvědčených postupů).

Upřednostňovaná možnost nemá žádné přímé nepříznivé dopady v sociální nebo environmentální oblasti.

### **Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?**

Podniky všech velikostí, které používají on-line platformy k obchodování, budou hlavními příjemci přínosů upřednostňované možnosti. Konkrétní relativní přínosy budou největší pro slabší strany, jako jsou mikropodniky, jejichž vyjednávací síla v ekonomice on-line platform je mimořádně omezena.

Co se týče podnikání platform, upřednostňovaná možnost by byla osvobodit malé podniky (<50 zaměstnanců) od povinnosti vytvořit vnitřní mechanismus nápravy, aby se zamezilo zátěži během fáze rozvoje podnikání platform EU. Pokud jde o možnost stanovit další prahovou hodnotu, která osvobozuje podniky od celé regulace, analýza důvodů pro a proti neumožňuje učinit závěr týkající se potřeby doplnit horizontální vynětí k regulaci specifické pro vnitřní mechanismy.

**Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?**

Ne.

**Očekávají se jiné významné dopady?**

Nejdůležitější jsou potenciálně značné nepřímé přínosy pro spotřebitele jako výsledek většího výběru a zvýšené důvěry, protože více menších obchodníků vstupuje do ekonomiky platform, a také vyšší transparentnosti, např. v takových oblastech, jako je zveřejnění obecných kritérií, které stanoví mechanismy určování pořadí. Další nepřímé přínosy lze očekávat v oblasti inovací jako výsledek zvýšeného obratu a vyšší předvídatelnosti, ale také transparentnosti metod politik přístupů k údajům. Byly posouzeny další potenciálně značné dopady v takových oblastech, jako jsou základní práva a dopady na platformy mimo EU, nebyly však shledány jako významné.

**D. Návazná opatření**

**Kdy bude tato politika přezkoumána?**

Navržená politika je určena k přezkoumání po třech letech od vstupu v platnost a bude v něm spolupracovat specializované Středisko EU pro sledování, které podchytí a bude analyzovat objevující se trendy v digitální ekonomice a poskytne informace pro přezkum politiky. Klíčovou složkou politiky je zajištění přístupu schopného adaptace, který reaguje na podněty, ob stojí v budoucnu a je specificky přizpůsobený dynamické povaze dané oblasti.