



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 27. huhtikuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
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

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	26. huhtikuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 139 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 139 final.

Liite: SWD(2018) 139 final



Bryssel 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

**oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien
välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten**

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

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta asetukseksi oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten

A. Toimenpiteen tarve

Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?

EU:ssa verkossa kauppaa käyviin kauppiaisiin kohdistuu mahdollisesti haitallisia kauppatapoja, kun niiden kauppaa välitetään verkkoalustoilla. Näillä tavoilla, joita ovat esimerkiksi yrittäjän poistaminen palvelusta ilman perusteluja tai ehtojen äkkinäiset muutokset, voi olla yrityksille merkittäviä kielteisiä vaikutuksia.

Jos näitä ongelmia ilmenee, yrityksillä ei EU:ssa ole käytettävissään tehokkaita muutoksenhakumekanismeja. Tämä tarkoittaa sitä, että yritykset eivät kaikilta osin voi hyödyntää verkkopohjaisen alustatalouden potentiaalia, mistä on haittaa alustoille sekä viime kädessä kuluttajille erityisesti rajat ylittävän kaupan osalta. Yritysten liikevaihtoon vaikuttavat suoraan näkyvyys, jonka ne saavat verkkopohjaisilla alustoilla ja verkossa toimivissa yleisissä hakukoneissa. Järjestykseen asettamista koskevat käytännöt ("ranking") vaikuttavat suoraan verkkosivustojen näkyvyyteen ja niihin kohdistuvaan internetliikenteeseen. Epäselvillä ranking-käytännöillä voisi olla varsin negatiivinen vaikutus yrityksiin.

Samaan aikaan verkkoalustat kohtaavat sisämarkkinoilla toimiessaan lisääntyvästä hajanaisuudesta johtuvia vaikeuksia. Tämä rajoittaa EU:n yritysten verkkoalustojen kautta tapahtuvaa myyntiä erityisesti rajat ylittävässä kaupassa.

Näihin ongelmiin vaikuttaa verkkoalustojen lisääntyvä merkitys liiketoimien välittämisessä kuluttajien ja yrittäjien välillä. Yritykset ovat yhä riippuvaisempia verkkoalustoista. Vahvat datavetoiset verkkoaikeudet ja niihin liittyvä merkittävä pelkotekijä johtavat epätasapainoon kauppiaiden ja alustojen välillä.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Erityisiä poliittisia tavoitteita on kolme. Ehdotuksella pyritään ensinnäkin varmistamaan, että verkkoalustat kohtelevat yrittäjäkäyttäjää oikeudenmukaisella, läpinäkyvällä ja ennakoitavissa olevalla tavalla. Toiseksi ehdotuksella pyritään varmistamaan, että yrityskäyttäjillä on ongelmatilanteissa käytettävissään tehokkaammat mahdollisuudet muutoksenhakuun. Kolmanneksi aloitteella on tarkoitus luoda ennakoitavissa oleva ja innovointiympäristö verkkoalustoille EU:ssa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Verkkoalustat, kuten Booking.com, Facebook, eBay tai Amazon (ja monet muut) yhdistävät miljoonia kuluttajia ja kauppiaita EU:n rajojen yli riippumatta niiden laillisesta sijoittautumisesta. Ongelmiin, joita vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan, liittyy vahvasti kansainvälinen ulottuvuus. Jopa niissä tapauksissa, joissa verkkoalustat aloittavat toimintansa yksillä kansallisilla markkinoilla, ne laajentuvat nopeasti ja helposti alkuperäisten markkinoidensa ulkopuolelle ja monet verkkoalustoista toimivat rajojen yli.

Jäsenvaltiot eivät voi yksin vastata tähän luontaisesti kansainväliseen ongelmaan. EU:n tason lisäarvo perustuu siihen, että digitaalisten sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa varten tarvitaan yhtenäisiä sääntöjä, jotka ohjaavat kauppiaiden ja verkkoalustojen välistä suhdetta.

Tällä aloitteella pyritään estämään yrityksille koitua suora haitta lyhyellä aikavälillä ja turvaamaan verkkoalustojen sisämarkkinapotentiaali keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tähän päästään parantamalla yrityskäyttäjien luottamusta ja mahdollistamalla harkitut poliittiset toimet asianmukaisella tasolla. Aloitteella suojellaan siten verkkoalustojen ekosysteemin kaikkien osallistujien etuja.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa on tarkasteltu poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi erilaisia toimintavaihtoehtoja, jotka vaihtelevat itsesääntelyyn perustuvista ei-lainsäädännöllisistä toimista sitoviin pakollisiin sääntöihin.

Vaikutustenarvioinnissa tarkastelluissa puhtaasti ei-lainsäädännöllisissä vaihtoehtoissa toimialaa kehoitetaan kehittämään vapaaehtoisia toimenpiteitä, joilla käsitellään kaikkein ongelmallisimpia kauppatapoja, ja sitoutumaan siihen, että parannetaan yrityskäyttäjien oikeussuojakeinoja itsesääntelyn kautta. Riippumaton seurantastrategia perustuisi samalla lailla toimialan sitoumuksiin raportoida ongelmien tehokkuudesta ja kehitymisestä. Tästä vaihtoehdosta luovuttiin, koska sillä ei todennäköisesti päästä poliittisiin tavoitteisiin.

Oikeudellisista toimintavaihtoehtoista tarkasteltiin yhteissääntelyratkaisuja (lainsäädännön yhdistämistä muihin kuin lainsäädännöllisiin osiin) sekä täysin sitovia pakollisia sääntöjä, joihin ei liity vapaaehtoisia osia. Täysin sitovassa ratkaisussa vahvistettaisiin kattavat pakottavat säännöt, joilla kielletään kyseiset kauppatavat. Niihin yhdistettäisiin pakolliset EU:n laajuiset riitojenratkaisumekanismit ja verkkoalustojen velvollisuus raportoida itsenäiselle sääntelyvirastolle (kuten useat jäsenvaltiot ovat ehdottaneet). Tämä hylättiin suhteettomana vaihtoehtona.

Parhaimpana pidettiin yhteissääntelyratkaisua, jossa käsitellään verkkoalustojen ja verkossa toimivien hakukoneiden yhteydessä havaittuja ongelmia. Verkkoalustojen osalta sääntelyosassa yhdistetään verkkoalustoja koskevat oikeudellisesti sitovat avoimuusvelvoitteet, velvoite perustaa sisäiset muutoksenhakumekanismit sekä säännökset, joilla mahdollistetaan yrityksiä edustavien järjestöjen kollektiivinen muutoksenhaku. Tähän yhdistettäisiin toimialalle kohdistettu ei-sitova pyyntö siitä, että ne perustaisivat riippumattoman sovitteluelimen valituksia varten. Lisäksi perustetaan EU:n seurantakeskus esiin tulevia ongelmia varten. Se järjestetään EU:n asiantuntijaryhmän ympärille, ja se seuraa uusia suuntauksia ja ongelmien kehittymistä. Yleisten hakuohjelmien osalta parhaaksi katsottiin vaihtoehto, jolla käsitellään mahdollisesti haitallisten ranking-käytäntöjen luomaa riippuvaisuutta. Suunnitellut toimenpiteet on rajattu avoimuusvelvoitteeseen, joka rajoittuu pelkästään ranking-ongelmaan, sekä yritysjäsentensä puolesta toimivien etujärjestöjen oikeudelliseen asemaan.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Verkossa toimivien alustojen yrityskäyttäjät kannattavat yleensä pidemmälle meneviä ja sitovia sääntöjä alustataloutta varten, jotta lisättäisiin niiden vaikutusvaltaa verkkoalustojen kautta syntyvissä suhteissa. Näihin kuuluvat säännöt yritysten poistamisesta palveluista, avoimuus syrjivistä käytännöistä sekä säännöt tietojen saannista verkkokaupan markkinapaikoilla.

Verkkoalustat kannattavat yleensä itsesääntelytoimenpiteitä ja vastustavat sitovia sääntöjä, joita ne pitävät liian raskaina liitetoimintamalleilleen ja suhteettomina nyt käsillä oleviin ongelmiin nähden. Jäsenvaltioiden hallintojen asiantuntijat, jotka ovat vastuussa digitaalisista sisämarkkinoista sekä verkkokaupasta, ovat ilmaisseet kannattavansa periaatteessa yhteissääntelyyn perustuvaa ongelmalähtöistä lähestymistapaa.

Järjestystä ("ranking") ja datan käyttöä koskevan avoimuuden osalta verkkoalustat kannattavat korkeatasoisia julkistamisvelvoitteita. Ne kuitenkin varoittavat huijaamisesta ("gaming") ja algoritmien manipuloinnista, jos avoimuus on liiallista. Yleiset hakukoneet ovat jo antaneet kattavia ohjeita järjestyksen optimoinnista. Niiden mielestä algoritmien ilmoittamisella ei kuitenkaan olisi tehokasta vaikutusta jo senkin takia, että hakualgoritmit muuttuvat usein, ja lisäksi ne varoittavat hakutulosten manipuloinnin riskeistä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi katsotusta vaihtoehdosta odotetaan ennen kaikkea saatavan suorita taloudellisia etuja EU:n kauppiaalle, koska niiden myynti digitaalisessa alustataloudessa lisääntyy, mikä hyödyttäisi myös verkkoalustoja.

Lisäksi arvioidaan, että ehdotuksella voidaan estää verkkopohjaiseen alustatalouteen kohdistuva vaimentava vaikutus, joka olisi tulosta yrityskäyttäjien luottamuksen puutteesta. Käänteisen vaimentavan vaikutuksen odotetaan olevan 0,81–4,05 miljardia euroa.

Yritysten liikevaihtoon vaikuttaa suoraan näkyvyys, jonka ne saavat verkossa toimivissa yleisissä hakukoneissa. Avoimuusvelvollisuus, joka koskee tulosten järjestystä yleisissä hakukoneissa, antaisi siten enemmän ennakoitavuutta yrityskäyttäjille.

Samaan aikaan tällainen velvollisuus auttaisi yrityksiä laatimaan parempaan tietoon perustuvia hakujen optimoinnin strategioita, joiden avulla yritykset voisivat päästä uusille markkinoille ja hyödyntää verkon tarjoamia innovointimahdollisuuksia, mikä parantaisi niiden kilpailukykyä. Tämä hyödyttäisi erityisesti pk-yrityksiä sekä yrityksiä, jotka eivät vielä toimi tai vasta aloittavat toimintaansa verkossa. Parempi käsitys ranking-politiikasta voisi auttaa yrityksiä tarttumaan verkossa tarjoutuviin innovointimahdollisuuksiin.

Parhaaksi katsotulla vaihtoehdolla odotetaan myös olevan kilpailua edistävä vaikutus hakukoneiden ja vertailusivustojen välillä suuremman avoimuuden kautta, koska julkiset ranking-politiikat voivat mahdollistaa startup-yritysten, uusien tulokkaiden sekä vanhojen toimijoiden laajemman eriyttämisen. Tavaroiden ja palvelujen laatua koskeva kilpailu niiden yrityskäyttäjien keskuudessa, jotka ovat riippuvaisia hakukoneista markkinointistrategiaansa varten, voisi myös mahdollisesti lisääntyä ranking-politiikkaa koskevan suuremman ymmärryksen myötä siinä määrin kuin tällaisten yrityskäyttäjien verkkosivujen suunnittelu ei tällä hetkellä ole paras mahdollinen näkyvyyden hankkimiseksi. Ei ole poissuljettua, että parhaimmaksi katsottu vaihtoehto edistää myös puolueetonta tulosta kuluttajien kannalta, koska tulokset, joilla on enemmän merkitystä, on helpompi tunnistaa. EU:n lainsäädännössä asetettu avoimuusvelvollisuus vahvistaisi yritysten kykyä käyttää kyseistä säännöstä tuomioistuinkäsittelyissä. Lisäksi se täydentäisi hyödyllisellä tavalla täytäntöönpanoa tukevia välineitä kilpailulainsäädännössä, koska sen avulla voitaisiin saada parempi käsitys mahdollisesta syrjivästä toiminnasta. Aloite lisäisi luottamusta hakukoneisiin, minkä odotetaan kompensoivan rajallisia kustannuksia.

Suoria sosiaalisia etuja voidaan saada erityisesti itsenäisille ammatinharjoittajille tai mikroyrityksille, jotka harjoittavat liiketoimintaa digitaalisten alustojen kautta, mikä johtaisi suurempaan ennustettavuuteen ja avoimuuteen verkossa. Tämä kattaa yhteistyötalouden alustat (vaikka rajat ammattimaisen ja henkilökohtaisen käytön välillä asetetaan kansallisella tasolla EU:ssa), mutta näiden etujen tarkkaa luonnetta ja laajuutta ei voida määrittää.

Parhaaksi katsotun vaihtoehdon voidaan odottaa joko lisäävän työllistymismahdollisuuksia tai ylläpitävän olemassa olevia työpaikkoja.

Tämän toimintavaihtoehdon ei odoteta tuottavan ympäristöhyötyjä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi katsotun vaihtoehdon pääasialliset kustannukset liittyvät vaatimukseen, jonka mukaan verkkoalustojen on luotava sisäiset oikeussuojamekanismit yrityskäyttäjää varten. Lisäksi avoimuusvaatimuksen täytäntöönpanemisesta aiheutuu kertaluonteisia lainsäädännön noudattamiseen liittyviä kustannuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa verkkoalustojen ehtojen muuttamista. Nämä kustannukset vaihtelevat huomattavasti välitettyjen liiketoimien koon, monimutkaisuuden ja määrän mukaisesti, mutta toimialan tietojen perusteella ne voivat vastata yhtä täysiaikaista henkilöstön jäsentä pienten alustojen osalta ja noin 0,03 prosenttia liikevaihdosta suurten alustojen osalta. Lisäkustannuksia ei odoteta aiheutuvan EU:ssa verkkoalustoilla toimiville kauppiaille. Verkossa toimivien yleisten hakukoneiden kustannusten, jotka liittyvät vaatimusten noudattamiseen, odotetaan olevan varsin vähäisiä sekä suurten että pienten hakukoneiden osalta. (Suuret hakukoneet ovat laatineet hakusijoituksen parantamista koskevia ohjeita, joita voitaisiin käyttää uudelleen yrityskäyttäjää varten tai avoimuuden perustana, ja pienet hakukoneet voisivat hyödyntää nykyisiä parhaita käytäntöjä)

Parhaaksi katsotulla vaihtoehdolla ei ole suoria kielteisiä sosiaali- tai ympäristövaikutuksia.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Parhaaksi katsotun vaihtoehdon pääasiallisia edunsaajia ovat kaikenkokoiset yritykset, jotka käyttävät verkossa toimivia alustoja. Suhteellisesti eniten hyötyvät heikommat osapuolet, kuten mikroyritykset, joiden

neuvotteluasema verkkopohjaisessa alustataloudessa on erityisen rajallinen.

Alustayritysten osalta parhaimmaksi katsotussa vaihtoehdossa vapautettaisiin pienet yritykset (alle 50 työntekijää) velvollisuudesta perustaa sisäinen suojausmekanismi, jotta estetään rasitteet EU:n alustayritysten laajentumisvaiheen aikana. Mitä tulee mahdollisuuteen asettaa jokin muu kynnyksarvo yritysten vapauttamiselle koko sääntelystä, hyvien ja huonojen puolien analyysin perusteella ei ole tarpeen lisätä horisontaalista vapautusta sisäistä mekanismeista koskevasta velvollisuudesta.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Ei.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Merkittävimpiä vaikutuksia ovat mahdollisesti merkittävät epäsuorat edut kuluttajille. Tämä on tulosta suuremmasta valinnanvarasta ja lisääntyneestä luottamuksesta, kun pienet kauppiat tulevat mukaan alustatalouteen, sekä lisääntyneestä avoimuudesta, joka liittyy esimerkiksi ranking-mekanismien yleisiin muutuksiin. Muita välillisiä etuja voidaan odottaa saatavan innovoinnin alalla. Tähän ovat syynä lisääntynyt liikevaihto, suurempi ennustettavuus sekä avoimuus tietojensääntelypolitiikan perusteista. Muita mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi perusoikeuksiin ja EU:n ulkopuolisiin alustoihin on arvioitu eikä niiden ole todettu olevan merkittäviä.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Ehdotettuja toimia on tarkoitus tarkastella uudelleen, kun ne ovat olleet voimassa kolme vuotta. Toimia arvioi EU:n seurantakeskus, joka seuraa ja analysoi digitaalitalouden suuntauksia ja antaa tietoa uudelleentarkastelua varten. Tämä on toimien keskeinen osa, jotta varmistetaan, että toimia voidaan mukauttaa tulevan kehityksen mukaan ja että ne on räätälöity kyseessä olevan alan dynaamisen luonteen mukaisesti.