

Bruksela, 27 kwietnia 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
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

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 26 kwietnia 2018 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii
Europejskiej

Nr dok. Kom.: SWD(2018) 139 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE OCENY
SKUTKÓW towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący
rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie propagowania
sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych
korzystających z usług pośrednictwa internetowego

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 139 final.

Zał.: SWD(2018) 139 final

Bruksela, dnia 26.4.2018r.
SWD(2018) 139 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników
biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego**

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie propagowania sprawiedliwości w pośredniczonym handlu internetowym

A. Zasadność działań

Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?

Przedsiębiorcy w UE oferujący swoje towary lub usługi w internecie spotykają się z szeregiem potencjalnie szkodliwych praktyk handlowych, w przypadku gdy prowadzą oni swoją działalność handlową za pośrednictwem platform internetowych. Dowody wskazują, że praktyki te – takie jak usunięcie z listy ofert bez podawania uzasadnienia lub nagłe zmiany warunków korzystania z usług – mogą mieć znaczący negatywny wpływ na przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwa, które napotykają na takie problemy, nie dysponują w UE skutecznymi mechanizmami dochodzenia roszczeń, aby problemy te rozwiązać. Oznacza to, że przedsiębiorstwa europejskie nie są w stanie w pełni korzystać potencjału gospodarki platform internetowych, na czym tracą nie tylko platformy, ale ostatecznie również konsumenci, zwłaszcza pod względem handlu transgranicznego. Na obroty przedsiębiorstw dodatkowo bezpośrednio wpływa widoczność ich oferty na platformach internetowych oraz w ogólnych wyszukiwarkach internetowych. Praktyki w zakresie plasowania mają bezpośredni wpływ na widoczność stron internetowych i natężenie ruchu internetowego na nich. Nieprzejrzyste praktyki w zakresie plasowania mogą mieć bardzo negatywny wpływ na przedsiębiorstwa.

Jednocześnie platformy internetowe napotykają trudności w prowadzeniu działalności na całym jednolitym rynku w związku z powstającym na nim rozdrobnieniem. Ogranicza to sprzedaż, w szczególności sprzedaż transgraniczną, prowadzoną przez przedsiębiorstwa z UE za pośrednictwem platform.

Katalizatorem tych problemów jest rosnące znaczenie platform internetowych w pośredniczeniu w transakcjach między konsumentami a przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwa są w coraz większym stopniu zależne od platform internetowych, a silne, oparte na danych efekty sieciowe, wraz ze znaczącym poziomem obaw, prowadzą do braku równowagi w zakresie siły przetargowej między handlowcami a platformami.

Jaki jest cel inicjatywy?

Szczegółowe cele polityki są trojaki. Po pierwsze, celem wniosku jest zapewnienie sprawiedliwego, przejrzystego i przewidywalnego traktowania użytkowników biznesowych przez platformy internetowe. Po drugie, wniosek służy zapewnieniu użytkownikom biznesowym bardziej skutecznych możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku problemów. Po trzecie, celem inicjatywy jest stworzenie przewidywalnego i sprzyjającego innowacjom otoczenia regulacyjnego dla platform internetowych w obrębie UE.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Platformy internetowe, takie jak booking.com, Facebook, eBay czy Amazon (i wiele innych), łączą miliony konsumentów i handlowców z różnych państw w UE, niezależnie od miejsca ich zamieszkania czy siedziby. Problemy leżące u podstaw oceny skutków mają charakter na wskroś transgraniczny. Nawet w przypadkach, w których platformy internetowe rozpoczynają swoją działalność na jednym rynku krajowym, szybko i łatwo rozwijają ją, wykraczając poza swój rynek pierwotny, więc w rzeczywistości wiele platform internetowych prowadzi działalność transgraniczną.

Działania podejmowane w pojedynkę przez państwa członkowskie nie są w stanie uchwycić transgranicznych kwestii u podłoża problemu, wynikających z natury tych platform. Wartość dodana UE wynika z faktu, że do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego konieczne są jednolite przepisy tworzące ramy relacji między handlowcami a platformami.

Celem niniejszej inicjatywy jest zapobieżenie bezpośredniemu zagrożeniu dla przedsiębiorstw w perspektywie krótkoterminowej oraz zachowanie potencjału platform internetowych na jednolitym rynku w perspektywie

średnio- i długoterminowej, poprzez zwiększenie zaufania użytkowników biznesowych oraz umożliwienie podejmowania opartych na wiedzy działań politycznych na odpowiednim poziomie. Służy ona zatem ochronie interesów wszystkich uczestników ekosystemu platform internetowych.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ocenie skutków rozważono szereg wariantów strategicznych, począwszy od podejścia czysto nielegislacyjnego, opartego na samoregulacji, po w pełni wiążące obowiązkowe przepisy służące osiągnięciu celów polityki.

Czysto nielegislacyjne warianty strategiczne ukierunkowane były na apelowanie do przedstawicieli sektora o opracowanie środków dobrowolnych w celu rozwiązania kwestii najbardziej problematycznych praktyk handlowych oraz o podjęcie przez nich zobowiązania do poprawy dostępu użytkowników biznesowych do środków dochodzenia roszczeń, w drodze samoregulacji. Podobnie w strategii niezależnego monitorowania polegano by na podejmowaniu przez sektor zobowiązań w zakresie sprawozdawczości na temat skuteczności podejmowanych działań oraz ewolucji problemów. Wariant ten został odrzucony ze względu na małe prawdopodobieństwo pełnego osiągnięcia dzięki niemu celów polityki.

Rozważane legislacyjne warianty strategiczne obejmowały rozwiązania w drodze współregulacji (łącznie elementy legislacyjne z nielegislacyjnymi), jak również w pełni wiążące przepisy obowiązkowe bez żadnych środków dobrowolnych. W pełni wiążące rozwiązanie oznaczałoby określenie drobiazgowych obowiązkowych przepisów zakazujących przedmiotowych praktyk handlowych, w połączeniu z obowiązkowym ogólnounijnym mechanizmem rozstrzygania sporów, a także obowiązkowym składaniem sprawozdań przez platformy do pełnoprawnej agencji regulacyjnej (jak proponowało kilka państw członkowskich). Wariant ten został odrzucony jako nieproporcjonalny.

Preferowanym wariantem jest rozwiązanie współregulacyjne obejmujące działania w odniesieniu do kwestii zidentyfikowanych jako problematyczne w działaniu platform internetowych i ogólnych wyszukiwarek internetowych. Jeżeli chodzi o platformy internetowe, część regulacyjna obejmuje nałożenie na platformy zestawu prawnie wiążących obowiązków w zakresie przejrzystości i obowiązku utworzenia wewnętrznych mechanizmów na potrzeby dochodzenia roszczeń oraz przepisy umożliwiające zbiorowe dochodzenie roszczeń przez stowarzyszenia reprezentujące przedsiębiorstwa. Środki te połączone by z niewiążącym apelem do przedstawicieli sektora o ustanowienie niezależnego organu mediacyjnego do celów rozpatrywania skarg. Ponadto przewidziano utworzenie unijnego obserwatorium pojawiających się problemów, którego tron stanowić będzie grupa ekspertów UE, mającego monitorować zarysowujące się tendencje i rozwój problemów. Jeśli chodzi o ogólne wyszukiwarki internetowe, preferowany wariant jest ukierunkowany na rozwiązanie problemu zależności wywołanego potencjalnie szkodliwymi praktykami w zakresie plasowania. Przewidziane środki ograniczają się do obowiązku przejrzystości o wyraźnie określonym zakresie (ograniczonego do pojedynczej kwestii plasowania) oraz do przyznania organizacjom reprezentującym legitymacji procesowej do działania w imieniu przedsiębiorstw będących ich członkami.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Biznesowi użytkownicy platform internetowych zasadniczo popierają szerzej zakrojone, wiążące przepisy w zakresie gospodarki platform, które wzmocniłyby ich pozycję w relacjach pośredniczonych przez platformy internetowe. Obejmuje to przepisy dotyczące wycofywania przedsiębiorstwa z listy oferentów oraz przejrzystości w odniesieniu do praktyk dyskryminacyjnych lub plasowania aplikacji, jak również przepisy dotyczące dostępu do danych na platformach handlu elektronicznego.

Platformy internetowe zasadniczo popierają środki samoregulacyjne i sprzeciwiają się wiążącym przepisom, argumentując, że stwarzają one nadmierne obciążenia dla ich modeli biznesowych i są nieproporcjonalne do istniejących problemów. Eksperti z administracji państw członkowskich odpowiedzialni za jednolity rynek cyfrowy oraz za handel elektroniczny wyrazili w większości swoje poparcie dla podejścia współregulacyjnego i ukierunkowanego na rozwiązanie poszczególnych problemów.

W kwestii przejrzystości w zakresie plasowania oraz wykorzystania danych, platformy w większości godzą się z obowiązkami ujawniania informacji stosunkowo wysokiego szczebla, ale ostrzegają, że zbyt duża przejrzystość może otwierać pole do „nieczystych zagrań” w pozycjonowaniu i manipulacji algorytmami. Ogólne wyszukiwarki internetowe dostarczają już kompleksowych wytycznych na temat sposobów pozycjonowania stron, ale ostrzegają przed nieskutecznością ujawniania algorytmów, także ze względu na dużą liczbę i częstotliwość zmian w algorytmach wyszukiwania, jak również przed ryzykiem manipulacji wynikami wyszukiwania.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że wariant preferowany przyniesie przede wszystkim bezpośrednio korzyści gospodarcze handlowcom z UE przyczyniając się do wzrostu sprzedaży w cyfrowej gospodarce platform, co byłoby również korzystne dla platform internetowych. Szacuje się, że wniosek jest w stanie odwrócić negatywny wpływ, jaki na gospodarkę platform internetowych ma brak zaufania użytkowników biznesowych. Oczekuje się, że odwrócenie tego negatywnego wpływu będzie miało wartość między 0,81 a 4,05 mld EUR.

Na obroty przedsiębiorstw dodatkowo bezpośrednio wpływa ich widoczność w ogólnych wyszukiwarkach internetowych. Obowiązek przejrzystości w zakresie plasowania w wynikach ogólnego wyszukiwania zapewniłby zatem użytkownikom biznesowym większy stopień przewidywalności.

Jednocześnie taki obowiązek pomógłby przedsiębiorstwom w opracowywaniu strategii pozycjonowania opartych na pewniejszych informacjach, a lepsza orientacja w tym zakresie mogłaby umożliwić im uzyskanie dostępu do nowych rynków i korzystanie z innowacyjnych rozwiązań, jakie oferuje internet, zwiększając tym samym ich konkurencyjność. Byłoby to szczególnie korzystne dla MŚP i przedsiębiorstw nieobecnych jeszcze w internecie lub które dopiero zaczynają budować taką obecność. Lepszy wgląd w praktyki w zakresie plasowania mógłby również pomóc użytkownikom biznesowym w zrozumieniu innowacyjnych możliwości oferowanych przez internet.

Można również oczekiwać, że preferowany wariant będzie miał pozytywny wpływ na konkurencję między wyszukiwarkami a porównywarkami ofert dzięki zwiększonej przejrzystości, ponieważ publicznie dostępne opisy praktyk w zakresie plasowania mogą zapewnić większe możliwości różnicowania pod kątem przedsiębiorstw typu start-up, nowych uczestników rynku oraz podmiotów działających już od jakiegoś czasu. Dzięki lepszemu wglądowi w praktyki w zakresie plasowania mogłaby również wzrosnąć konkurencja w zakresie jakości produktów i usług między użytkownikami biznesowymi polegającymi na wyszukiwarkach w swoich strategiach marketingowych – w zakresie, w jakim budowa witryn internetowych takich użytkowników biznesowych jest obecnie niewystarczająco dostosowana do potrzeb zapewniania widoczności. Istnieje możliwość, że preferowany wariant przyczyni się także do zapewnienia konsumentom bardziej bezstronnego rezultatu w postaci łatwiejszego rozpoznawania najbardziej istotnych wyników. Obowiązek w zakresie przejrzystości określony w prawie UE zwiększyłby możliwość przedsiębiorstw do powoływania się na odnośne przepisy w postępowaniach sądowych. Stanowiłby on również użyteczne uzupełnienie narzędzi egzekwowania przepisów w ramach prawa konkurencji, ponieważ pozwoliłby na lepszy wgląd w ewentualne zachowania dyskryminacyjne. Można oczekiwać, że uzyskane dzięki wdrożeniu niniejszej inicjatywy zwiększone zaufanie do wyszukiwarek zrównoważyłoby jej ograniczone koszty.

Bezpośrednich korzyści społecznych, wynikających z większej przewidywalności i przejrzystości w internecie, można się spodziewać w szczególności dla osób prowadzących działalność na własny rachunek lub mikroprzedsiębiorstw, korzystających w swej działalności z pośrednictwa platform cyfrowych. Obejmuje to użytkowników korzystających z platform gospodarki współpracy do celów zawodowych (choć granice między korzystaniem do celów zawodowych a na użytek prywatny są w UE ustalane na szczeblu krajowym), ale szczegółowego charakteru i zakresu tych korzyści nie da się określić ilościowo.

Można oczekiwać, że preferowany wariant zwiększy możliwości zatrudnienia albo zapewni utrzymanie ich na istniejącym poziomie.

Nie przewiduje się, by wdrożenie środka przyniosło bezpośrednio korzyści dla środowiska.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Główne koszty preferowanego wariantu związane są z wymogiem, by platformy internetowe ustanowiły wewnętrzny mechanizm na potrzeby dochodzenia roszczeń przez użytkowników biznesowych, obejmują również jednorazowe koszty przestrzegania przepisów wynikające z wdrożenia wymogów w zakresie przejrzystości, które w praktyce oznacza dostosowanie stosowanych przez platformy warunków korzystania z usług. Jak wynika z danych dostarczonych przez sektor, koszty te różnią się znacznie w zależności od wielkości, złożoności i liczby transakcji będących przedmiotem pośrednictwa, mogąc odpowiadać 1 ekwiwalentowi pełnego czasu pracy (EPC) personelu w przypadku mniejszej platformy, a sięgać wartości ok. 0,03 % obrotów w przypadku dużych platform. Nie przewiduje się żadnych dodatkowych kosztów dla przedsiębiorców w UE prowadzących działalność handlową na platformach. Oczekuje się, że dla ogólnych wyszukiwarek internetowych koszty przestrzegania przepisów będą dość ograniczone, i to zarówno dla tych większych (które przedstawiły wytyczne dotyczące pozycjonowania (SEO), które mogą zostać z pożytkiem dostosowane przez użytkowników biznesowych do ich potrzeb lub posłużyć w pewnych przypadkach jako inspiracja w kwestii sposobu zapewnienia rzeczywistej przejrzystości), jak i mniejszych (ponieważ będą one mogły w jednakowym stopniu korzystać z istniejących najlepszych praktyk).

Preferowany wariant nie pociąga za sobą bezpośrednich negatywnych skutków społecznych ani w zakresie ochrony środowiska.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Głównymi beneficjentami preferowanego wariantu będą wszelkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich wielkości, korzystające z platform internetowych. Względnie największe konkretne korzyści wariant ten przyniesie stronom o słabszej pozycji, takim jak mikroprzedsiębiorstwa, których siła przetargowa w gospodarce platform internetowych jest szczególnie ograniczona.

Jeżeli chodzi o działalność gospodarczą platform, wariant preferowany zwolniłby małe przedsiębiorstwa (< 50 pracowników) z obowiązku ustanowienia wewnętrznego mechanizmu na potrzeby dochodzenia roszczeń, aby zapobiec obciążeniom na etapie dalszego rozwoju prosperujących przedsiębiorstw w sektorze platform w UE. W odniesieniu do możliwości ustalenia dodatkowego progu całkowicie zwalnającego przedsiębiorstwa z obowiązku stosowania się do rozporządzenia, analiza zalet i wad nie dała podstaw do stwierdzenia, że oprócz szczególnego zwolnienia w kwestii wewnętrznego mechanizmu konieczne jest wprowadzenie zwolnienia horyzontalnego.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Najbardziej godne uwagi są potencjalnie znaczące pośrednie korzyści dla konsumentów, wynikające z większego wyboru i większego zaufania, w sytuacji gdy coraz większa liczba mniejszych przedsiębiorstw handlowych rozpoczyna działalność w gospodarce platform, jak również z większej przejrzystości, np. w obszarach takich jak ujawnianie ogólnych kryteriów determinujących mechanizmy plasowania. Można oczekiwać dodatkowych pośrednich korzyści w obszarze innowacji, w wyniku wzrostu obrotów i większej przewidywalności, ale również dzięki przejrzystości w zakresie trybów polityki dostępu do danych. Dokonano oceny innych potencjalnie znaczących skutków w obszarach takich jak prawa podstawowe i wpływ na platformy spoza UE, w wyniku której nie uznano tych skutków za istotne.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Proponowana polityka ma zostać poddana przeglądowi po upływie trzech lat od wejścia w życie rozporządzenia, a jej wdrażaniu towarzyszyć będą prace specjalnego unijnego obserwatorium, polegające na wykrywaniu i analizie pojawiających się tendencji w gospodarce cyfrowej, których wyniki stanowiąc będą wkład w przegląd tej polityki. Obserwatorium to stanowi kluczowy element polityki, służący zapewnieniu elastycznego i przyszłościowego podejścia umożliwiającego szybkie reagowanie na zmiany, dostosowanego w szczególności do dynamicznego charakteru obszaru.