

V Bruseli 27. apríla 2018
(OR. en)

**Medziinštitucionálny 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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od: Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ,
v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie

Dátum doručenia: 26. apríla 2018

Komu: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.: SWD(2018) 139 final

Predmet: PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE - ZHRNUTIE POSÚDENIA
VPLYVU - Sprievodný dokument k návrhu nariadenia Európskeho
parlamentu a Rady o podpore spravodlivosti a transparentnosti pre
podnikových používateľov online sprostredkovateľských služieb

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2018) 139 final.

Príloha: SWD(2018) 139 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 26. 4. 2018
SWD(2018) 139 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

**o podpore spravodlivosti a transparentnosti pre podnikových používateľov online
sprostredkovateľských služieb**

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

Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu týkajúce sa návrhu nariadenia o podpore spravodlivosti pri sprostredkovaní obchodu na internete.

A. Potreba konať

Prečo? Aký problém sa rieši?

Obchodníci EÚ obchodujúci online čelia sérii potenciálne škodlivých obchodných praktík pri sprostredkovaní obchodu na online platformách. Z dôkazov vyplýva, že tieto praktiky – ako napríklad vyradenie bez odôvodnenia alebo náhla zmena obchodných podmienok – môžu mať značný negatívny vplyv na podniky.

Keď sa tieto problémy vyskytnú, podniky nemajú v EÚ k dispozícii žiadne účinné mechanizmy nápravy na riešenie problémov. To znamená, že európske podniky dostatočne nevyužívajú ekonomický potenciál online platforiem, čo je na úkor platforiem a napokon aj spotrebiteľov, najmä v súvislosti s cezhraničným obchodom. Obrat podnikov je okrem iného priamo ovplyvnený viditeľnosťou, ktorú získavajú na online platformách a na všeobecných internetových vyhľadávačoch. Postupy určovania poradia majú priamy vplyv na viditeľnosť webových sídiel a ich návštevnosť. Neprehľadné postupy určovania poradia by mohli mať veľmi negatívny vplyv na podniky.

Online platformy zároveň čelia ťažkostiam pri fungovaní na jednotnom trhu v dôsledku vznikajúcej fragmentácie jednotného trhu. To obmedzuje predaj, najmä cezhraničný predaj, podnikov EÚ prostredníctvom platforiem.

Tieto problémy sú spôsobené rastúcim významom online platforiem pri sprostredkovaní transakcií medzi spotrebiteľmi a podnikmi. Podniky sú čoraz viac závislé od online platforiem a silné sieťové účinky založené na údajoch spolu so značným faktorom strachu vedú k nerovnováhe vo vyjednávací sile medzi obchodníkmi a platformami.

Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Konkrétne ciele politiky sú trojaké. Po prvé, cieľom návrhu je zabezpečiť spravodlivé, transparentné a predvídateľné zaobchádzanie s podnikovými používateľmi zo strany online platforiem. Po druhé, cieľom tohto návrhu je poskytnúť podnikovým používateľom účinnejšie možnosti nápravy v prípade problémov. Po tretie, cieľom iniciatívy je vytvoriť predvídateľné regulačné prostredie pre online platformy v rámci EÚ, ktoré podporuje inovácie.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Online platformy, ako napríklad Booking.com, Facebook, eBay alebo Amazon (a mnohé iné), spájajú milióny spotrebiteľov a obchodníkov bez ohľadu na hranice v EÚ, ako aj bez ohľadu na miesto ich usadenia. Problémy, z ktorých vychádza posúdenie vplyvu, majú hlboko nadnárodný aspekt. Dokonca aj v prípadoch, keď online platformy začnú svoju činnosť na jednom vnútroštátnom trhu, rýchlo a ľahko expandujú mimo svoj pôvodný trh a mnohé online platformy naozaj fungujú cezhranične.

Opatrenie na úrovni jednotlivých členských štátov nemôže zachytiť túto prirodzene nadnárodnú povahu problému. Pridaná hodnota EÚ vychádza zo skutočnosti, že na bezproblémové fungovanie digitálneho jednotného trhu sú potrebné jednotné pravidlá ohraničujúce vzťah medzi obchodníkmi a platformami.

Cieľom tejto iniciatívy je okamžite zabrániť priamej škode spôsobenej podnikom a chrániť potenciál online platforiem v rámci jednotného trhu v strednodobom až dlhodobom horizonte zvýšením dôvery podnikových používateľov a umožnením dobre informovaných politických reakcií na primeranej úrovni. Preto slúži na ochranu záujmov všetkých účastníkov v prostredí online platforiem.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

V posúdení vplyvu sa zvažovalo niekoľko možností politiky, od čisto nelegislatívnych samoregulačných prístupov až po plne záväzné povinné pravidlá zamerané na dosiahnutie cieľov politiky.

Čisto nelegislatívne možnosti politiky, ktoré sa zvažovali, boli zamerané na výzvu adresovanú odvetviu, aby vyvinulo dobrovoľné opatrenia na riešenie najproblematickejších obchodných praktík a aby sa zaviazalo zlepšiť prístup k možnostiam nápravy pre podnikových používateľov prostredníctvom samoregulácie. Stratégia nezávislého monitorovania by sa podobným spôsobom opierala o záväzky odvetvia predkladať správy o účinnosti a vývoji problémov. Táto možnosť bola vyradená, keďže by pravdepodobne v plnej miere nespĺnila ciele politiky.

Medzi zvažovanými legislatívnymi možnosťami politiky sa zvažovali koregulačné riešenia (spájajúce legislatívne a nelegislatívne prvky), ako aj plne záväzné povinné pravidlá bez akýchkoľvek dobrovoľných prvkov. Plne záväzným riešením by sa stanovili kompletne povinné pravidlá zakazujúce predmetné obchodné praktiky, v spojení s povinným mechanizmom riešenia sporov na úrovni EÚ a povinným predkladaním správ plnohodnotnej regulačnej agentúre (podľa návrhu niekoľkých členských štátov) zo strany platforiem. Táto možnosť bola vyradená ako neprimeraná.

Uprednostňovanou možnosťou je koregulačné riešenie, ktorým sa riešia problémy zistené v prostredí online platforiem a všeobecného internetového vyhľadávania. Pokiaľ ide o online platformy, regulačná časť spája súbor právne záväzných povinností pre platformy týkajúcich sa transparentnosti, povinnosť zriadiť vnútorné mechanizmy nápravy, ako aj ustanovenia o možnosti kolektívnej nápravy pre združenia zastupujúce podniky. Toto by sa malo spojiť s nezáväznou výzvou odvetviu zriadiť nezávislý mediačný orgán pre sťažnosti. Napokon sa zriadi aj monitorovacie stredisko EÚ pre vznikajúce problémy, organizované okolo skupiny expertov EÚ, s cieľom monitorovať vznikajúce trendy a vývoj problémov. Pokiaľ ide o všeobecné internetové vyhľadávače, uprednostňovaná možnosť je zameraná na riešenie závislosti spôsobenej potenciálne škodlivými praktikami týkajúcimi sa určovania poradia. Predpokladané opatrenia sa obmedzujú na určitú povinnosť transparentnosti (obmedzenú na problém určovania poradia) a na právne postavenie zastupujúcich organizácií umožňujúce konať v mene svojich členov.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Podnikoví používatelia online platforiem vo všeobecnosti podporujú rozsiahlejšie záväzné pravidlá pre ekonomiku platforiem s cieľom zvýšiť ich vplyv na vzťahy sprostredkované online platformami. Patria sem pravidlá o vyradovaní podnikov, transparentnosti diskriminačných praktík alebo určovaní poradia aplikácií, ako aj pravidlá o prístupe k údajom na trhoviskách elektronického obchodu.

Online platformy vo všeobecnosti podporujú samoregulačné opatrenia a sú proti záväzným pravidlám ako príliš zaťažujúcim pre ich obchodné modely a neprimeraným vo vzťahu k predmetným problémom. Odborníci správnych orgánov členských štátov zodpovední za digitálny jednotný trh, ako aj za elektronický obchod v zásade vyjadrili podporu koregulačnému prístupu zameranému na problémy.

Pokiaľ ide o transparentnosť v súvislosti s určovaním poradia a používaním údajov, platformy by súhlasili s zverejňovaním na všeobecnej úrovni, upozorňujú však na „klamanie“ a manipuláciu algoritmov v prípade príliš vysokej transparentnosti. Všeobecné vyhľadávače už poskytujú komplexné usmernenie o spôsobe optimalizácie poradia, ale upozorňujú na neúčinnosť zverejňovania algoritmov, v neposlednom rade vzhľadom na mnohé a časté zmeny v algoritmoch vyhľadávania, ako aj na riziká manipulácie výsledkov vyhľadávania.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Očakáva sa, že uprednostňovaná možnosť predovšetkým prinesie obchodníkom EÚ priame hospodárske

výhody v dôsledku zvýšeného predaja v ekonomickom prostredí digitálnych platforiem, z čoho by mali výhody aj online platformy. Odhaduje sa, že vďaka návrhu sa zvráti tlmiaci účinok na hospodárstvo online platforiem vyplývajúci z nedostatočnej dôvery podnikových používateľov. Očakáva sa, že tento protitlmiaci účinok sa bude pohybovať v rozmedzí od 0,81 miliardy EUR do 4,05 miliardy EUR.

Obrat podnikov je okrem iného priamo ovplyvnený viditeľnosťou, ktorú získavajú na všeobecných internetových vyhľadávačoch. Povinnosť transparentnosti týkajúca sa poradia vo všeobecnom vyhľadávaní by tak umožnila vyššiu predvídateľnosť pre podnikových používateľov.

Zároveň by takáto povinnosť pomohla podnikom vyvinúť lepšie stratégie optimalizácie vyhľadávania, ktoré by mohli podnikom poskytnúť prístup na nové trhy, otvoriť možnosti online inovácií, a tým zvýšiť ich konkurencieschopnosť. Z toho by mali výhody najmä MSP a podniky, ktoré nie sú alebo len začínajú byť prítomné na internete. Lepšie pochopenie metód určovania poradia by takisto pomohlo podnikovým používateľom využiť inovačné príležitosti ponúkané online.

Očakáva sa, že uprednostňovaná možnosť môže mať aj podporný účinok na hospodársku súťaž medzi vyhľadávačmi a porovnávacími stránkami vďaka lepšej transparentnosti, keďže verejné metódy určovania poradia môžu poskytnúť väčší priestor na diferenciáciu pre startupy, nových účastníkov, ako aj existujúcich aktérov. Hospodárska súťaž v oblasti kvality výrobkov a služieb medzi podnikovými používateľmi, ktorých marketingové stratégie sú závislé od vyhľadávačov, by sa takisto mohla zvýšiť v dôsledku lepšieho pochopenia metód týkajúcich sa určovania poradia, pokiaľ dizajn webových sídiel takýchto podnikových používateľov v súčasnosti nie je optimálny na dosiahnutie viditeľnosti. Nie je vylúčené, že uprednostňovaná možnosť zároveň prispieje k nestrannejšiemu výsledku pre spotrebiteľov v podobe ľahšej identifikovateľnosti relevantnejších výsledkov. Povinnosť transparentnosti stanovená v práve EÚ by posilnila schopnosť podnikov využívať takéto ustanovenie v súdnych konaniach. Napokon by bola vhodným doplnkovým nástrojom k nástrojom presadzovania predpisov podľa práva hospodárskej súťaže, keďže by umožňovala lepšie pochopenie možného diskriminačného správania. Očakáva sa, že zvýšenie dôvery vo vyhľadávače, ktorá by bola výsledkom tejto iniciatívy, by mohla vykompenzovať obmedzené náklady.

Uvažovať možno s priamymi sociálnymi prínosmi, najmä pre samostatne zárobkovo činných podnikateľov alebo mikropodniky vykonávajúce podnikateľskú činnosť cez digitálne platformy, ktoré vyplývajú z väčšej predvídateľnosti a transparentnosti na internete. Patria sem profesionálni používatelia platforiem kolaboratívneho hospodárstva (hoci hranica medzi profesionálnym a osobným používaním je v EÚ stanovená na vnútroštátnej úrovni), ale presnú povahu a rozsah týchto prínosov nemožno vyčíslieť.

Očakáva sa, že uprednostňovaná možnosť môže byť zvýšiť pracovné príležitosti alebo zachovať tie existujúce.

Od opatrenia sa neočakávajú žiadne priame environmentálne prínosy.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Hlavné náklady na uprednostňovanú možnosť súvisia s požiadavkou pre online platformy zriadiť vnútorný mechanizmus nápravy pre podnikových používateľov, ako aj s jednorazovými nákladmi na dodržiavanie predpisov v súvislosti s vykonávaním požiadaviek na transparentnosť, čo v praxi znamená upraviť obchodné podmienky platforiem. Tieto náklady sa značne líšia, pokiaľ ide o objem, zložitosť a počet sprostredkovaných transakcií, ale môžu na základe údajov odvetvia dosiahnuť až 1 ekvivalent plného pracovného času z hľadiska personálu pre menšiu platformu a hodnotu ~0,03 % obratu pre veľké platformy. Neočakávajú sa žiadne dodatočné náklady pre obchodníkov EÚ obchodujúcich na platformách. Očakáva sa, že náklady na dodržiavanie predpisov pre všeobecné internetové vyhľadávače budú skôr obmedzené pre väčšie vyhľadávače (ktoré poskytli usmernenia týkajúce sa SEO, ktoré by sa mohli využiť a prepracovať pre podnikových používateľov alebo ktoré by mohli v niektorých prípadoch slúžiť ako inšpirácia pre spôsoby zabezpečenia zmysluplnej transparentnosti) a pre menšie vyhľadávače (keďže by boli schopné takisto čerpať z existujúcich najlepších postupov).

Uprednostňovaná možnosť nemá žiadne priame negatívne vplyvy v sociálnej ani environmentálnej oblasti.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Podniky všetkých veľkostí, ktoré na obchodovanie využívajú online platformy, budú hlavnými príjemcami uprednostňovanej možnosti. Konkrétne relatívne prínosy budú najväčšie pre slabšie strany, ako sú

mikropodniky, ktorých vyjednávacía sila v hospodárstve online platforiem je mimoriadne obmedzená.

Pokiaľ ide o platformové podniky, v rámci uprednostňovanej možnosti by sa malé podniky (menej ako 50 zamestnancov) oslobodili od povinnosti zriadiť vnútorný mechanizmus nápravy, aby sa zabránilo zaťaženiu počas fázy rozširovania platformových podnikov EÚ. Pokiaľ ide o možnosť stanoviť ďalší limit, pri dosiahnutí ktorého sa podniky vyjmú z uplatňovania celého nariadenia, analýza výhod a nevýhod neumožňuje vyvodenie záverov v súvislosti s potrebou pridať horizontálnu výnimku k výnimke týkajúcej sa vnútorného mechanizmu.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Nie.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Najvýraznejšie sú potenciálne významné nepriame prínosy pre spotrebiteľov v dôsledku väčšieho výberu a vyššej dôvery, keďže do hospodárstva platforiem vstupuje viac menších obchodníkov, ako aj v dôsledku vyššej transparentnosti, napr. v takých oblastiach, ako je zverejňovanie všeobecných kritérií určujúcich mechanizmy stanovovania poradia. Možno očakávať ďalšie nepriame prínosy v oblasti inovácií v dôsledku vyššieho obratu a väčšej predvídateľnosti, ale aj vďaka transparentnosti, pokiaľ ide o modalitu stratégií v oblasti prístupu k údajom. Posúdili sa iné možné významné vplyvy, napríklad v oblasti základných práv, a vplyvy na platformy mimo EÚ, tieto vplyvy sa však nepovažovali za významné.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Navrhovaná politika sa má preskúmať po troch rokoch od nadobudnutia účinnosti s príspevom osobitného monitorovacieho strediska EÚ, ktoré bude zachytávať a analyzovať vznikajúce trendy v digitálnom hospodárstve a poskytovať informácie na účely preskúmania politiky. Ide o kľúčový komponent politiky na zabezpečenie flexibilného, pohotového a nadčasového prístupu osobitne prispôsobeného dynamickej povahe tejto oblasti.