

Bruselj, 27. april 2018
(OR. en)

**Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	26. april 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2018) 139 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev

V prilogi vam pošiljamo dokument SWD(2018) 139 final.

Priloga: SWD(2018) 139 final



Bruselj, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o spodbujanju pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev

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

Povzetek

Ocena učinka o predlogu uredbe o spodbujanju pravičnosti v spletni posredniški trgovini.

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Trgovci v EU, ki trgujejo prek spleta, se srečujejo s številnimi potencialno škodljivimi trgovinskimi praksami, kadar trgujejo prek spletnih platform. Iz dokazov je razvidno, da imajo lahko te prakse, na primer odstranitve s seznama brez obrazložitve ali nenadna sprememba pogojev uporabe storitev, zelo negativen učinek na podjetja.

Kadar pride do takih težav, podjetja v EU nimajo na voljo učinkovitih pravnih sredstev za reševanje teh težav. To pomeni, da evropska podjetja premalo izkoriščajo potencial gospodarstva spletnih platform v škodo platform ter posledično tudi potrošnikov, zlasti kar zadeva čezmejno trgovino. Poleg tega na promet podjetij neposredno vpliva prepoznavnost, ki jo dobijo na spletnih platformah in prek splošnih spletnih iskalnikov. Prakse razvrščanja neposredno vplivajo na prepoznavnost spletnih mest in internetni promet na njih. Nepregledne prakse razvrščanja bi lahko imele zelo negativen učinek na podjetja.

Hkrati pa imajo spletne platforme zaradi vse večje razdrobljenosti enotnega trga težave pri delovanju na tem trgu. To podjetjem v EU, ki poslujejo prek platform, omejuje prodajo, zlasti čezmejno.

Vzrok za te težave je vse večji pomen spletnih platform v posredniških poslih med potrošniki in podjetji. Podjetja so vedno bolj odvisna od spletnih platform, močni, na podatkih temelječi mrežni učinki skupaj s precejšnjim dejavnikom strahu pa lahko povzročijo neravnovesje pogajalske moči med trgovci in platformami.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Posebni cilji politike so trojni. Prvič, predlog naj bi zagotovil pravično, pregledno in predvidljivo obravnavo poslovnih uporabnikov s strani spletnih platform. Drugič, predlog naj bi poslovnim uporabnikom omogočil učinkovitejša pravna sredstva v primeru težav. Tretjič, pobuda naj bi za spletne platforme v EU ustvarila predvidljivo in inovacijam prijazno regulativno okolje.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Spletne platforme, kot so Booking.com, Facebook, eBay ali Amazon (in mnoge druge), čezmejno povezujejo več milijonov potrošnikov in trgovcev v EU, ne glede na kraj njihovega prebivališča ali zakonitega sedeža. Težave, ki so obravnavane v oceni učinka, se nanašajo na izrazito nadnacionalni vidik. Tudi v primerih, kadar spletne platforme sprva delujejo na enem nacionalnem trgu, se hitro in zlahka razširijo onkraj svojega izvirnega trga, tako da dejansko številne spletne platforme delujejo čezmejno.

Države članice same ne morejo zajeti nadnacionalnih razsežnosti težave. Dodana vrednost EU izhaja iz dejstva, da so za nemoteno delovanje enotnega digitalnega trga potrebna enotna pravila o razmerjih med trgovci in platformami.

S to pobudo naj bi se kratkoročno preprečila neposredna škoda za podjetja ter srednje- do dolgoročno zaščitil potencial spletnih platform na enotnem trgu, tako da bi se povečalo zaupanje poslovnih uporabnikov in omogočili informirani politični odzivi na ustrezni ravni. Zato je njen namen zaščititi interese vseh sodelujočih v okolju spletnih platform.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

V oceni učinka so bile preučene različne možnosti politike, od povsem nezakonodajnih, samoregulativnih pristopov do v celoti zavezujočih obveznih pravil za doseganje ciljev politike.

Pri povsem nezakonodajnih možnostih politike, obravnavanih v oceni učinka, je bil poudarek na pozivih industriji, naj pripravi prostovoljne ukrepe za reševanje najbolj problematičnih trgovinskih praks in oblikuje zaveze industrije za izboljšanje dostopa poslovnih uporabnikov do pravnih sredstev na podlagi samoregulacije. Neodvisna strategija spremljanja bi se prav tako opirala na zaveze industrije, da poroča o učinkovitosti in razvoju težav. Ta možnost je bila ovržena, saj ni verjetno, da bi v celoti izpolnila cilje politike.

Med obravnavanimi zakonodajnimi možnostmi politike so bile rešitve sourejanja (ki združujejo zakonodajne in nezakonodajne elemente) ter v celoti zavezujoča, obvezna pravila brez prostovoljnih elementov. V celoti zavezujoča rešitev bi določala izčrpna obvezna pravila, ki prepovedujejo zadevne trgovinske prakse, skupaj z obveznim mehanizmom na ravni EU za reševanje sporov in obveznim poročanjem platform regulativni agencij s polnimi pooblastili (kot je predlagalo nekaj držav članic). Ta možnost je bila zaradi nesorazmernosti ovržena.

Prednostna možnost je rešitev sourejanja, ki obravnava vprašanja v zvezi s spletnimi platformami in splošnim spletnim iskanjem. Kar zadeva spletne platforme, združuje regulativni del niz pravno zavezujočih obveznosti glede preglednosti za platforme, obveznost vzpostavitve internih mehanizmov pravnih sredstev ter določbe, ki omogočajo kolektivna pravna sredstva za združenja, ki predstavljajo podjetja. To bi se uporabljalo v povezavi z nezavezujočim pozivom industriji, naj ustanovi neodvisen organ za posredovanje v primeru pritožb. Ustanovljena pa bo tudi opazovalnica EU za novo nastajajoče težave, ki jo bo sestavljala skupina evropskih strokovnjakov in bo spremljala nove trende in razvoj težav. Kar zadeva splošne spletne iskalnike, naj bi prednostna možnost odpravila odvisnost, ki jo povzročajo potencialno škodljive prakse razvrščanja. Predvideni ukrepi so omejeni na zajeto obveznost glede preglednosti (omejeno samo na vprašanje razvrščanja) in procesno upravičenje za predstavniške organizacije, da delujejo v imenu svojih članov.

Kdo podpira katero možnost?

Poslovni uporabniki spletnih platform na splošno podpirajo bolj daljnosežna in zavezujoča pravila za gospodarstvo platform, da bi povečali svoj vpliv na razmerja s potrošniki, ki se odvijajo prek spletnih platform. Med njimi so pravila o odstranitvi podjetij s seznama, preglednosti diskriminatornih praks ali razvrščanja aplikacij ter pravila o dostopu do podatkov na trgih elektronskega poslovanja.

Spletne platforme na splošno podpirajo samoregulativne ukrepe in nasprotujejo zavezujočim pravilom, saj naj bi bila preveč obremenjujoča za njihove poslovne modele ter nesorazmerna za obstoječe težave. Strokovnjaki iz uprav držav članic, odgovorni za enotni digitalni trg in elektronsko poslovanje, so izrazili načelno podporo pristopu sourejanja, torej problemsko usmerjenemu pristopu.

Kar zadeva preglednost glede razvrščanja in uporabe podatkov, bi se platforme strinjale z visoko stopnjo razkritja, vendar opozarjajo na možnost izigravanja in prirejanja algoritmov v primeru prevelike preglednosti. Splošni iskalniki že zagotavljajo celovite smernice o tem, kako optimizirati razvrščanje, vendar opozarjajo na neučinkovitost razkritja algoritmov, tudi glede na številne in pogoste spremembe iskalnih algoritmov, kakor tudi na tveganja prirejanja rezultatov iskanja.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnosti naj bi predvsem prinesla neposredne gospodarske koristi za trgovce v EU z dodatno prodajo v gospodarstvu digitalnih platform, kar bi koristilo tudi spletnim platformam. Ocenjuje se, da bi lahko ta predlog izničil negativen učinek na gospodarstvo spletnih platform, ki je posledica pomanjkanja zaupanja poslovnih uporabnikov. Ta izničen negativen učinek naj bi prinesel koristi v vrednosti od 0,81 milijarde EUR do

4,05 milijarde EUR.

Poleg tega na promet podjetij neposredno vpliva prepoznavnost, ki jo dobijo prek splošnih spletnih iskalnikov. Obveznost glede preglednosti razvrščanja rezultatov splošnega iskanja bi tako poslovnim uporabnikom omogočila večjo predvidljivost.

Obenem bi taka obveznost podjetjem pomagala razviti strategije za optimizacijo iskanja na podlagi več informacij, omogočila boljši vpogled vanje, na podlagi česar bi lahko podjetja dostopala do novih trgov in sprejela inovacijske priložnosti, ki se ponujajo prek spleta, s čimer bi se povečala tudi njihova konkurenčnost. To bi zlasti koristilo MSP in podjetjem, ki niso prisotna na spletu ali se tam šele uveljavljajo. Boljši vpogled v politike razvrščanja bi prav tako lahko pomagal poslovnim uporabnikom izkoristiti inovacijske priložnosti, ki se ponujajo prek spleta.

Lahko se tudi pričakuje, da bo prednostna možnost zaradi večje preglednosti spodbudno vplivala na konkurenco med spletnimi iskalniki in spletnimi mesti za primerjavo, saj lahko javne politike razvrščanja omogočijo večje možnosti za razlikovanje po zagonskih podjetjih, novih udeležencih na trgu ter obstoječih akterjih. Prav tako bi se lahko zaradi večjega vpogleda v politike razvrščanja povečala konkurenca na področju kakovosti izdelkov in storitev med poslovnimi uporabniki, katerih strategije trženja so odvisne od iskalnikov – če je zasnova spletišč poslovnih uporabnikov zdaj nezadostna za doseganje prepoznavnosti. Ni izključeno, da prednostna možnost prispeva tudi k bolj nepristranskemu izidu za potrošnike v obliki bolj relevantnih rezultatov iskanja, ki jih je lažje prepoznati. Obveznost glede preglednosti, določena v zakonodaji EU, bi povečala zmožnost podjetij, da uporabijo tako določbo v sodnih postopkih. Prav tako bi koristno dopolnila orodja za izvrševanje na podlagi konkurenčnega prava, ker bi omogočila večji vpogled v možne oblike diskriminatornega obnašanja. Z dodatnim zaupanjem v spletne iskalnike, ki bi ga spodbudila pobuda, bi se lahko izravnali omejeni stroški.

Možne so neposredne socialne ugodnosti zlasti za samozaposlene podjetnike ali mikropodjetja, ki poslujejo prek digitalnih platform, kar je posledica večje predvidljivosti in preglednosti na spletu. To vključuje poklicne uporabnike platform sodelovalnega gospodarstva (čeprav je meja med poklicno in zasebno uporabo v EU določena na nacionalni ravni), vendar natančne narave in obsega teh ugodnosti ni mogoče količinsko opredeliti.

Lahko se pričakuje, da se bodo pri prednostni možnosti bodisi povečale zaposlitvene možnosti ali ohranile obstoječe.

Ne pričakuje se, da bo ukrep prinesel neposredne okoljske koristi.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Glavni stroški prednostne možnosti se nanašajo na zahtevo za spletne platforme, da vzpostavijo interni mehanizem pravnih sredstev za poslovne uporabnike, pa tudi na enkratne stroške izpolnjevanja obveznosti za izvajanje zahtev po preglednosti, kar v praksi pomeni prilagoditev pogojev uporabe platform. Ti stroški se precej razlikujejo glede na velikost, kompleksnost in število posredovanih poslov, vendar lahko po podatkih industrije znašajo en ekvivalent polnega delovnega časa (EPDČ) osebja pri manjših platformah in dosežejo vrednosti približno 0,03 % prometa pri velikih platformah. Ne pričakujejo se dodatni stroški za trgovce v EU, ki trgujejo na platformah. Stroški izpolnjevanja obveznosti za splošne spletne iskalnike bodo predvidoma precej omejeni, tako za večje iskalnike (ki so pripravili smernice za optimizacijo iskalnikov, ki bi se lahko koristno uporabile tudi za poslovne uporabnike ali v nekaterih primerih kot zgled za načine zagotavljanja smiselne preglednosti) kot tudi za manjše (saj bi lahko prav tako izhajali iz obstoječih najboljših praks).

Prednostna možnost nima neposrednih negativnih učinkov na socialnem in okoljskem področju.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Prednostna možnost bo najbolj koristila podjetjem vseh velikosti, ki uporabljajo spletne platforme za trgovanje. Največje posebne relativne koristi bo prinesla najbolj šibkim stranem, kot so mikropodjetja, saj je njihova pogajalska moč v gospodarstvu spletnih platform še posebej omejena.

Kar zadeva platforme, bi prednostna možnost izvzela mala podjetja (z manj kot 50 zaposlenimi) iz obveznosti vzpostavitve internega mehanizma pravnih sredstev, da bi se preprečila naložitev bremen med razširitevno fazo platform v EU. Glede možnosti, da se določi dodatni prag, pri katerem bi bila podjetja izvzeta iz celotne uredbe, analiza prednosti in slabosti ne dopušča sklepanja o potrebi, da se doda horizontalna izjema k specifični izjemi

glede internega mehanizma.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Ne.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Najbolj opazne so potencialno pomembne posredne koristi za potrošnike zaradi večje izbire in večjega zaupanja, saj vse več manjših trgovcev vstopa v gospodarstvo platform, pa tudi zaradi večje preglednosti, na primer na področjih, kot je razkritje splošnih meril za mehanizme razvrščanja. Dodatne posredne koristi se lahko pričakujejo na področju inovacij kot posledica povečanega prometa in večje predvidljivosti, pa tudi zaradi preglednosti glede podrobnosti v politikah dostopa do podatkov. Ocenjeni so bili tudi drugi morebiti pomembni učinki na področjih, kot so temeljne pravice in posledice za platforme zunaj EU, in ugotovljeno je bilo, da niso znatni.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Načrtovano je, da bo predlagana politika pregledana po treh letih veljavnosti, hkrati pa bo opazovalnica EU zbirala in analizirala nove trende v digitalnem gospodarstvu, ki se bodo upoštevali pri pregledu te politike. To je ključni element politike, da bi zagotovili prilagodljiv in odziven pristop, ki bo kos prihodnjim izzivom in bo posebej prilagojen dinamičnosti tega področja.