



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 15 Μαΐου 2018
(OR. en)

8601/18

Διοργανικός φάκελος:
2018/0112 (COD)

MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Θέμα:	Κανονισμός για τις σχέσεις πλατφορμών και επιχειρήσεων

Επισυνάπτεται για τις αντιπροσωπίες έγγραφο προβληματισμού της Προεδρίας σχετικά με τον κανονισμό για τις σχέσεις πλατφορμών και επιχειρήσεων, με στόχο την προετοιμασία της συζήτησης προσανατολισμού στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας της 28ης Μαΐου 2018.

1. Διαφανές και προβλέψιμο επιχειρηματικό περιβάλλον προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη

Στον τομέα της διασυνοριακής πρόσβασης σε αγορές καταναλωτών, οι επιγραμμικές πλατφόρμες προσφέρουν απaráμιλλη αποτελεσματικότητα και έχουν καταστεί η προτιμώμενη διεπαφή από τις επιτυχημένες επιχειρήσεις: πάνω από ένα εκατομμύριο επιχειρήσεις της ΕΕ πραγματοποιούν εμπορικές συναλλαγές μέσα από επιγραμμικές πλατφόρμες για να προσεγγίσουν τους πελάτες τους, το ήμισυ όλων των ταξιδιωτικών κρατήσεων στην Ευρώπη πραγματοποιείται επιγραμμικά, έξι στις δέκα ευρωπαϊκές ΜΜΕ βασίζονται στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης για να προωθήσουν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους και το 66 % από αυτές δηλώνει ότι η θέση τους στα αποτελέσματα αναζήτησης έχει σημαντικό αντίκτυπο στις πωλήσεις τους.

Το ψηφιακό εμπόριο συνεχίζει να αναπτύσσεται γοργά με την ολοένα αυξανόμενη διαμεσολάβηση επιγραμμικών πλατφορμών, οι οποίες λειτουργούν όλο και περισσότερο ως πύλες προς τις αγορές και συνεπώς αναδιαρθρώνουν την ψηφιακή οικονομία. Η επιγραμμική παρουσία (σε πλατφόρμες) και προβολή (μεταξύ άλλων και σε μηχανές αναζήτησης) είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική συμμετοχή των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στην οικονομία της ΕΕ.

Οι επιγραμμικές πλατφόρμες επωφελούνται από έναν ενάρτετο κύκλο ανάπτυξης οφειλόμενο στις επιδόσεις ισχυρών δικτύων εντάσεως δεδομένων, τα οποία χαρακτηρίζονται από άνευ προηγουμένου μέγεθος, ταχύτητα και κλίμακα: Η αύξηση του αριθμού των χρηστών στη μία πλευρά της πλατφόρμας (π.χ. πωλητές, δημιουργοί περιεχομένου, πάροχοι υπηρεσιών) την καθιστά ελκυστικότερη για τους χρήστες της άλλης πλευράς (π.χ. καταναλωτές, θεατές), και αντιστρόφως. Οι πλατφόρμες έχουν πρόσβαση σε δεδομένα υψηλής ποιότητας, μεγάλης ποικιλίας και όγκου, συμπεριλαμβανομένων των προφίλ των χρηστών και των προτιμήσεών τους. Αυτό τους επιτρέπει να βελτιώνουν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους εναρμονίζοντας τη ζήτηση με την προσφορά προϊόντων/υπηρεσιών (στις επιγραμμικές πλατφόρμες) και τις αναζητήσεις με τα αποτελέσματα (στις μηχανές αναζήτησης) με άνευ προηγουμένου αποτελεσματικότητα.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι ικανά να οδηγήσουν σε ανισορροπία της διαπραγματευτικής ισχύος, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις-χρήστες εξαρτώνται ολοένα περισσότερο από πλατφόρμες και μηχανές αναζήτησης γενικού περιεχομένου για να προσεγγίσουν τους πελάτες τους. Οι επιχειρηματικές στρατηγικές των επιγραμμικών πλατφορμών επιδιώκουν κυρίως να προσελκύσουν και να κρατήσουν τους καταναλωτές, ενώ οι επιχειρήσεις-χρήστες τους χρειάζεται κατά κανόνα να είναι παρόντες σε περισσότερες πλατφόρμες για κάθε επιμέρους τομέα της αγοράς προκειμένου να βελτιστοποιήσουν τον κύκλο εργασιών τους. Πέραν τούτου -λόγω των χαρακτηριστικών του δικτύου- αντιμετωπίζουμε σε πολλούς τομείς της οικονομίας πολύ συγκεντρωμένη αγορά σχετικά με τις πλατφόρμες.

Η εκτενής έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα δύο τελευταία έτη (συμπεριλαμβανομένων διαφόρων μελετών, εργαστηρίων και πολλών καταγγελιών από επιχειρήσεις) αποκάλυψε σημαντικό αριθμό αθέμιτων εμπορικών πρακτικών οι οποίες περιορίζουν την ικανότητα πολλών - συχνά μικρών- επιχειρήσεων-χρηστών να αποκομίσουν το πλήρες όφελος της επιγραμμικής διαμεσολάβησης. Αυτό τις εμποδίζει να επικεντρωθούν στα βασικά τους καθήκοντα: τη δημιουργία ανάπτυξης και απασχόλησης προσφέροντας το μεγαλύτερο δυνατό εύρος προϊόντων και υπηρεσιών στους ευρωπαίους (και διεθνείς) πελάτες. Από τα στοιχεία που συλλέγονται τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο προκύπτει ότι σχεδόν μία στις δύο επιχειρήσεις-χρήστες έχει ήδη υποστεί τις αρνητικές συνέπειες από πρακτικές όπως οι αιφνίδιες και αυθαίρετες αλλαγές στους όρους και τις προϋποθέσεις χρήσης των πλατφορμών, η έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τους παράγοντες που καθορίζουν τα αποτελέσματα αναζήτησης και την ιεράρχησή τους, η διαγραφή από πλατφόρμες χωρίς επαρκή αιτιολόγηση, η έλλειψη σαφήνειας σχετικά με τις πολιτικές δεδομένων των πλατφορμών ή η κατά τους ισχυρισμούς τους διακριτική συμπεριφορά από μέρους πλατφορμών με κάθετη ολοκλήρωση οι οποίες βρίσκονται σε ανταγωνισμό με τους πωλητές τους προς τρίτους.

Σύμφωνα με έρευνα της Επιτροπής, ένα τρίτο αυτών των προβλημάτων παραμένει ανεπίλυτο, ενώ 29% επιλύεται με δυσκολίες, γεγονός που καταδεικνύει την έλλειψη αποτελεσματικής δυνατότητας επανόρθωσης στον τομέα αυτό. Σημειωτέον ότι, λόγω του φόβου ενδεχόμενων αντιποίνων από τις πλατφόρμες, πολλά προβληματικά θέματα δεν εκδηλώνονται καν. Ως εκ τούτου, από το εκτιμώμενο ένα εκατομμύριο επιχειρήσεις της ΕΕ που χρησιμοποιούν τις πλατφόρμες¹, εκατοντάδες χιλιάδες θίγονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο.

Ούτε το δίκαιο περί ανταγωνισμού ούτε η νομοθεσία για τους καταναλωτές μπορούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα θέματα αυτά. Για λίγες μόνον από τις μεγαλύτερες πλατφόρμες θα μπορούσε ενδεχομένως να αποδειχθεί ότι κατέχουν δεσπόζουσα θέση με όρους δικαίου του ανταγωνισμού. Αντιθέτως, η νομοθεσία για τους καταναλωτές περιορίζεται στις συναλλαγές επιχειρήσεων και καταναλωτών και γενικώς δεν διέπει τις διαπιστούμενες αθέμιτες εμπορικές πρακτικές που επηρεάζουν άλλες επιχειρήσεις. Ούτε η υφιστάμενοι εθνικοί νόμοι για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα τα προαναφερόμενα ζητήματα.

¹ Copenhagen Economics, «Online Intermediaries: Impact on the EU economy» (Επιγραμμικοί ενδιάμεσοι φορείς, επιπτώσεις στην οικονομία της ΕΕ), EDiMA, Οκτώβριος 2015

Η δυναμική της αγοράς αυτή καθ' εαυτή είναι απίθανο να αλλάξει σημαντικά δεδομένου ότι ο αριθμός των επιχειρήσεων που θα επιθυμούσαν να χρησιμοποιήσουν τις επιγραμμικές πλατφόρμες για να προσεγγίσουν τους καταναλωτές αναμένεται ότι θα αυξάνεται πολύ ταχύτερα από τον αριθμό των επιγραμμικών πλατφορμών. Ως αποτέλεσμα, η οφειλόμενη στην εξάρτηση ανισορροπία στη διαπραγματευτική ισχύ θα συνεχίσει να εντείνεται και οι πρωτοβουλίες αυτορρύθμισης δεν θεωρείται πιθανό ότι θα μπορέσουν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα εντοπιζόμενα προβλήματα.

Οι επιχειρήσεις της ΕΕ χρειάζονται ένα διαφανές και προβλέψιμο επιχειρηματικό περιβάλλον για να μπορέσουν να "αγκαλιάσουν" την ψηφιακή καινοτομία και τις ευκαιρίες για ανάπτυξη που προσφέρει η οικονομία των επιγραμμικών πλατφορμών. Είναι συνεπώς κρίσιμο να διασφαλισθεί η διαφάνεια και η προβλεψιμότητα των κύριων εμπορικών πρακτικών των πλατφορμών. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προώθηση της δίκαιης μεταχείρισης και της διαφάνειας για τους επιχειρηματικούς χρήστες επιγραμμικών υπηρεσιών διαμεσολάβησης, η οποία εγκρίθηκε στις 26/4/2018, αποσκοπεί στο να διασφαλίσει ένα υγιές οικοσύστημα πλατφορμών προς όφελος όλων -των επιχειρήσεων-χρηστών, των επιγραμμικών υπηρεσιών διαμεσολάβησης και των ευρωπαϊών καταναλωτών- με την επιβολή ελάχιστης ρυθμιστικής επιβάρυνσης στις πλατφόρμες (και απαλλαγή των μικρών πλατφορμών από την απαίτηση θέσπισης εσωτερικών μηχανισμών για τον χειρισμό των καταγγελιών). Παράλληλα, τόσο οι μεγάλες όσο και οι μικρές πλατφόρμες (και οι χρήστες τους) θα επωφεληθούν από ένα προβλέψιμο ρυθμιστικό πλαίσιο για όλη την ΕΕ.

2. Προσέγγιση δύο σταδίων για την εξασφάλιση της αναλογικότητας

Κατά τη ρύθμιση ενός ταχέως αναπτυσσόμενου τομέα με συνεχώς εξελισσόμενα επιχειρηματικά μοντέλα, το θέμα της επίτευξης της σωστής ισορροπίας και αλληλουχίας στην κανονιστική προσέγγιση αποκτά ιδιαίτερη σημασία, τόσο για την επίτευξη των άμεσων στόχων πολιτικής όσο και για το αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας. Για το λόγο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει ήδη δώσει προσανατολισμούς για το μελλοντικό ρυθμιστικό πλαίσιο, τονίζοντας «την ανάγκη για αυξημένη διαφάνεια στις πρακτικές και χρήσεις των πλατφορμών»².

² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Οκτώβριος 2017

Διαφανείς επιχειρηματικές πρακτικές («κανόνες του παιχνιδιού») και βελτιωμένοι μηχανισμοί επανόρθωσης μπορούν να συμβάλουν ώστε να μειωθεί το γενικό επίπεδο προστριβών που παρατηρείται σήμερα στις σχέσεις πλατφορμών και επιχειρήσεων. Παράλληλα, η πρόταση της Επιτροπής αφήνει στις πλατφόρμες την ελευθερία να προσδιορίζουν τους συμβατικούς κανόνες που θα ισχύουν για τις αγορές τους - αναγνωρίζοντας ότι αυτό τους επιτρέπει να οργανώνουν αποτελεσματικά τα μεγάλα οικοσυστήματά τους επιχειρήσεων-χρηστών και καταναλωτών. Η πρόταση διασφαλίζει συνεπώς το καινοτόμο δυναμικό της οικονομίας των επιγραμμικών πλατφορμών προς όφελος όλων των παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων περισσότερων των 7.000 επιγραμμικών πλατφορμών που εδρεύουν στην ΕΕ.

Ταυτόχρονα, εκτιμάται ότι ορισμένα ζητήματα ενέχουν ιδιαίτερη εμπορική σημασία για τις επιχειρήσεις-χρήστες και εν προκειμένω δεν μπορούν να αποκλεισθούν μονομερείς επιζήμιες εμπορικές πρακτικές. Αυτό αφορά για παράδειγμα τα θέματα ανταγωνισμού της πλατφόρμας στην ίδια αγορά, την ιεράρχηση ή την πρόσβαση στην αγορά. Η λεπτομερής εκ των προτέρων ρύθμιση των πρακτικών αυτών θα απαιτούσε την τροποποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων των επιγραμμικών πλατφορμών και κρίθηκε δυσανάλογη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία στάθμισε τα υφιστάμενα στοιχεία έναντι των πιθανών αρνητικών επιπτώσεων της νομοθεσίας που δεν είναι επαρκώς τεχνολογικά ουδέτερη και προστατευμένη από την καινοτομία.

Οι προτεινόμενες υποχρεώσεις διαφάνειας ήδη καλύπτουν όλα αυτά τα «ανακλύπτοντα» ζητήματα ζωτικής εμπορικής σημασίας για τις επιχειρήσεις-χρήστες και αναμένεται ότι θα συμβάλουν ώστε οι πλατφόρμες να επιδεικνύουν πιο πειθαρχημένη συμπεριφορά.. Η πλήρης κατανόηση της φύσης και του αντικτύπου των πρακτικών που εφαρμόζουν οι πλατφόρμες στους τομείς αυτούς και η αξιολόγηση του αντικτύπου των προτεινόμενων μέτρων διαφάνειας θα απαιτήσουν περαιτέρω εποπτεία. Η λογική παρέμβασης της πρότασης βασίζεται συνεπώς σε προσέγγιση δύο σταδίων: Στο πρώτο στάδιο, η αυξημένη διαφάνεια και οι υποχρεώσεις επανόρθωσης αποσκοπούν στο να τονώσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των πλατφορμών και να δώσουν τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις-χρήστες να λαμβάνουν περισσότερο εμπεριστατωμένες αποφάσεις και να επιλύουν αποτελεσματικά τα προβλήματα.

Στο δεύτερο στάδιο, το απαιτούμενο δυναμικό για περαιτέρω στοχευμένα μέτρα θα προσδιορισθεί με έλεγχο σε βάθος, για παράδειγμα μέσω του Παρατηρητηρίου της οικονομίας των επιγραμμικών πλατφορμών της ΕΕ, το οποίο θα βρίσκεται στο επίκεντρο μιας προσπάθειας για συνδυασμό της εμπειρογνωμοσύνης ειδικών και φορέων χάραξης πολιτικής σε ολόκληρη την Ένωση. Η ανεξάρτητη ομάδα εμπειρογνομόνων, η οποία θα βρίσκεται στο επίκεντρο του παρατηρητηρίου, αναμένεται να αρχίσει τις εργασίες της πριν από το καλοκαίρι. Κατά την άσκηση των καθηκόντων της, θα χρειασθεί να συνεργασθεί στενά με τα υπάρχοντα κέντρα εμπειρογνωμοσύνης και αρμοδιότητας στα κράτη μέλη.

Από τον έλεγχο αυτό θα προκύψουν στοιχεία για την αναθεώρηση του προτεινόμενου κανονισμού τρία έτη μετά από την έκδοσή του.

3. Ερωτήσεις

- Συμφωνείτε με την ανωτέρω ανάλυση, σύμφωνα με την οποία απαιτείται να βελτιωθεί η προβλεψιμότητα και η διαφάνεια για τις επιχειρήσεις-χρήστες επιγραμμικών πλατφορμών, προκειμένου να προωθήσουν την εμπιστοσύνη στην οικονομία επιγραμμικών πλατφορμών;
 - Είστε υπέρ μια σταδιακής προσέγγισης για παρέμβαση στην ταχέως εξελισσόμενη οικονομία των επιγραμμικών πλατφορμών με επίκεντρο τη διαφάνεια και την επανόρθωση, στο πλαίσιο της οποίας μία ταχεία συμφωνία σχετικά με το προτεινόμενο πρώτο στάδιο θα αποτελούσε σημαντικό βήμα για την ΕΕ;
-