



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 15. mai 2018
(OR. en)

8601/18

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0112 (COD)

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

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Platvormide ja ettevõtjate vahelisi suhteid käsitlev määrus

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele eesistujariigi aruteludokument platvormide ja ettevõtjate vahelisi suhteid käsitleva määruse kohta, eesmärgiga valmistada ette konkurentsivõime nõukogu 28. mai 2018. aasta istungil toimuv poliitiline mõttevahetus.

1. Läbipaistev ja prognoositav ettevõtluskeskkond usalduse tagamiseks

Veebiplatvormid on ühed tõhusamad vahendid tarbijaturgudele piiriülese juurdepääsu saamiseks ning neist on saanud edukate äriühingute poolt enim kasutatav liides: rohkem kui miljon ELi ettevõtjat kasutab kauplemisel veebiplatvorme oma klientideni jõudmiseks, pooled kõikidest reisibroneeringutest Euroopas tehakse internetis, kuus Euroopa VKEd kümnest tugineb oma toodete ja teenuste reklaamimisel sotsiaalmeediale ning 66% nendest väidab, et nende positsioon otsingutulemustes mõjutab oluliselt nende müügitulemusi.

Digitaalkaubandus kasvab endiselt kiiresti ja järjest rohkem toimub see veebiplatvormide vahendusel, mis on üha enam turule juurdepääsu kanaliteks ja seega digitaalmajanduse ümberkujundajateks. Euroopa äriühingute edukaks osalemiseks ELi majanduses on väga oluline, et nad oleksid internetis esindatud (platvormidel) ja nähtavad (ka otsingumootorites).

Veebiplatvormid saavad tänu ennenägematu ulatuse, kiiruse ja mastaapsusega andmepõhisele võrguefektile kasu positiivsest kasvutsüklist: kasutajate hulga suurenemine platvormi ühel poolel (nt müüjad, sisu loojad, teenuseosutajad) muudab selle teisel poolel olevate kasutajate (nt tarbijad, vaatajad) jaoks atraktiivsemaks ja vastupidi. Platvormidel on juurdepääs kvaliteetsetele, mitmekülgsetele ja arvukatele andmetele, muu hulgas andmetele kasutajate profiilide ja eelistuste kohta. See võimaldab neil pakkuda paremaid kaupu ja teenuseid, viies ennenägematu tõhususega kokku toodete/teenuste nõudluse ja pakkumise (veebiplatvormide puhul) ning päringud tulemustega (otsingumootorite puhul).

Eespool nimetatud parameetrite tulemuseks võivad olla ebavõrdsed läbirääkimispositsioonid, sest ärikasutajad sõltuvad oma klientideni jõudmisel üha enam platvormidest ja üldistest otsingumootoritest. Veebiplatvormide äristrateegiad keskenduvad peamiselt tarbijate ligimeelitamisele ja hoidmisele, samas kui nende ärikasutajad peavad tavaliselt oma käibe optimeerimiseks olema igas turusegmendis esindatud rohkem kui ühel platvormil. Lisaks sellele on võrguefkti tulemusena paljudes majandussektorites turg platvormide osas äärmiselt kontsentreeritud.

Euroopa Komisjoni poolt viimase kahe aasta jooksul läbi viidud põhjaliku andmekogumise (sh erinevad uuringud, õpikojad ja arvukad äriühingute kaebused) tulemusena on ilmnunud märkimisväärne arv kahjulikke kaubandustavasid, mis piiravad paljude, tihti peale väikeste ärikasutajate võimalusi saada veebipõhistest vahendusteenustest täielikku kasu. See takistab neil keskendumast oma põhiülesannetele, nimelt majanduskasvu ja töökohtade loomisele, pakkudes tarbijatele Euroopas (ja kogu maailmas) võimalikult suurt kaupade ja teenuste valikut. Nii ELi kui ka riiklikul tasandil kogutud tõendusmaterjal viitab sellele, et peaaegu pooled ärikasutajatest on juba kannatanud selliste tavade tõttu nagu platvormide tingimuste äkiline ja omavoliline muutmine, ebaselgus seoses otsingute tulemusi ja järjestamist mõjutavate teguritega, platvormidest väljaarvamine ilma piisava põhjendusega, ebaselgus seoses platvormide andmepoliitikatega või väidetav diskrimineeriv käitumine nende platvormide poolt, mis on vertikaalselt integreeritud ja võistlevad oma kolmandatest isikutest edasimüüjatega.

Komisjoni uuringu kohaselt jääb kolmandik nimetatud probleemidest lahendamata ja 29% suudetakse lahendada raskustega, mis näitab tõhusa õiguskaitse puudumist kõnealuses valdkonnas. Tuleks märkida, et platvormide võimalike vastumeetmete kartuses ei tooda paljusid probleeme üldse päevavalgele. Arvestades, et platvorme kasutab hinnanguliselt kokku miljon ELi ettevõtjat,¹ on sajad tuhanded äriühingud seega ühel või teisel viisil negatiivselt mõjutatud.

Kõnealuseid küsimusi ei reguleerita edukalt ei konkurentsi- ega tarbijaõigusega. Konkurentsiõiguse mõistes võidakse vaid ehk mõnda suurimatest platvormidest käsitleda turgu valitsevas seisundis olevana. Tarbijaõigus seevastu piirdub äriühingute ja tarbijate vaheliste tehingutega ning ei käsitle üldjuhul tuvastatud ebaausaid kaubandustavasid, mis mõjutavad teisi äriühinguid. Samuti ei tegeleta eespool nimetatud probleemidega konkreetselt kehtivates, ebaausaid kaubandustavasid käsitlevates siseriiklikes õigusaktides.

¹ Copenhagen Economics, *Online Intermediaries: Impact on the EU economy*, EDiMA, oktoober 2015.

Turudünaamika olulist muutumist ei ole tõenäoliselt ette näha, kuna nende äriühingute arv, kes sooviksid tarbijateni jõudmiseks kasutada veebiplatvorme, kasvab eeldatavasti palju kiiremini kui veebiplatvormide arv. Selle tulemusena avaldub sõltuvusest tingitud läbirääkimispositsioonide tasakaalustamatus praegusest üha enam ning tõenäoliselt ei suudeta tuvastatud probleeme iseregulatsiooni algatustega tõhusalt lahendada.

ELi ettevõtjad vajavad läbipaistvat ja prognoositavat ettevõtluskeskkonda, et saada täiel määral ära kasutada veebiplatvormimajanduse poolt pakutavaid digitaalse innovatsiooni ja majanduskasvu võimalusi. Seetõttu on äärmiselt oluline tagada platvormide peamiste kaubandustavade läbipaistvus ja prognoositavus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse, mis käsitleb õigluse ja läbipaistvuse edendamist veebipõhiste vahendusteenuste ärikasutajate jaoks, kohta esitatud Euroopa Komisjoni ettepaneku (vastu võetud 26. aprillil 2018) eesmärk on tagada elujõuline platvormide ökosüsteem, millest saavad kasu kõik – ärikasutajad, veebipõhised vahendajad ja Euroopa tarbijad –, pannes platvormidele võimalikult vähe regulatiivset koormust (ja vabastades väiksed platvormid kaebuste menetlemise sisemehhanismide kehtestamise nõudest). Samal ajal peaksid nii suured kui ka väikesed platvormid (ja nende kasutajad) saama kasu prognoositavast, kogu ELi hõlmavast õigusraamistikust.

2. Kaheastmeline lähenemisviis proportsionaalsuse tagamiseks

Reguleerides pidevalt arenevate ärimudelitega kiiresti kasvavat sektorit, muutub õige tasakaalu saavutamine ja järjestamine regulatiivses lähenemisviisis nii otseste poliitikaeesmärkide saavutamise kui ka majanduse kasvupotentsiaali seisukohalt väga oluliseks. Sel eesmärgil on Euroopa Ülemkogu juba andnud suuniseid tulevase õigusraamistikku kohta, rõhutades „vajadust suurendada platvormide praktikate ja kasutusviiside läbipaistvust“².

² Euroopa Ülemkogu järeldused, oktoober 2017.

Läbipaistvad äritavad (nn mängureeglid) ja täiustatud õiguskaitsemehhanismid peaksid aitama vähendada praeguseid üldiseid erimeelsusi platvormide ja ettevõtjate vahelistes suhetes. Samal ajal jätab komisjoni ettepanek platvormidele vabaduse kindlaks määrata nende kauplemiskohtade suhtes kohaldatavad lepingulised eeskirjad, tunnistades, et see võimaldab platvormidel tõhusalt korraldada oma suuri ärikasutajate ja tarbijate ökosüsteeme. Seega kaitseb ettepanek veebiplatvormimajanduse innovatsioonipotentsiaali kõikide osalejate, sealhulgas rohkem kui 7000 ELis loodud veebiplatvormi hüvanguks.

Samal ajal peetakse mitmeid küsimusi ärikasutajate jaoks kaubanduslikult eriliselt oluliseks ning ühepoolseid kahjulikke kaubandustavasid ei saa selles suhtes kõrvale jätta. See puudutab näiteks selliseid küsimusi nagu platvormi poolt tema enda kauplemiskohtades tekitatav konkurents, järjestamine ja juurdepääs andmetele. Kõnealuste tavade üksikasjalik eelnev reguleerimine oleks tähendanud veebiplatvormide ärimudelite muutmist ja Euroopa Komisjon pidas seda ebaproportsionaalseks, olles kaalunud olemasolevat tõendusmaterjali ja võtnud arvesse võimalikku negatiivset mõju, mida avaldaks õigusakt, mis ei ole tehnoloogiliselt piisavalt neutraalne ja innovatsioonisõbralik.

Kavandatavad läbipaistvuskohustused hõlmavad juba kõiki neid nn esilekerkivaid, ärikasutajate jaoks kaubanduslikult eriliselt olulisi küsimusi ning neil peaks olema platvormide tegevusele distsiplineeriv mõju. Et mõista platvormide tegevuse täielikku olemust ja mõju nendes valdkondades ning hinnata kavandatud läbipaistvusmeetmete mõju, on vajalik täiendav järelevalve. Seetõttu põhineb ettepaneku sekkumisloogika kaheastmelisel lähenemisviisil: esimese sammuna peaks tõhustatud läbipaistvuse ja õiguskaitsealased kohustused ergutama platvormidevahelist konkurentsi ning võimaldama ärikasutajatel teha teadlikumaid otsuseid ja tõhusalt probleeme lahendada.

Teises etapis määratakse kaugemaleulatuva sihipäraste meetmete võimalik vajadus kindlaks põhjaliku järelevalve tulemusena, st veebiplatvormimajanduse ELi vaatlusrühma poolt, mis on keskse tähtsusega püüdlustes kombineerida ekspertide ja kogu ELi poliitikakujundajate eksperditeadmised. Kõnealuse vaatlusrühma keskmes olev sõltumatu eksperdirühm alustab eeldatavasti tööd enne käesoleva aasta suve. Talle määratud ülesannete täitmisel peaks rühm tegema tihedat koostööd liikmesriikide olemasolevate eksperdi- ja pädevuskeskustega.

Kõnealune järelevalve annab tõendusmaterjali kavandatava määrase läbivaatamise jaoks kolme aasta möödumisel selle vastuvõtmisest.

3. Küsimused

- Kas nõustute eeltoodud analüüsiga, mille kohaselt on vaja parandada veebiplatvormide prognoositavust ja läbipaistvust ärikasutajate jaoks, et suurendada usaldust veebiplatvormimajanduse vastu?
 - Kas toetate järkjärgulist lähenemisviisi meetmete võtmiseks kiiresti areneva veebiplatvormimajanduse valdkonnas, keskendudes läbipaistvusele ja õiguskaitsele, millega seoses oleks kavandatud esimese etapi suhtes kiire kokkuleppe saavutamine ELi jaoks oluline samm?
-