

Bruxelles, 15. svibnja 2018.
(OR. en)

8601/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0112 (COD)**

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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Uredba o odnosima platformi i poduzeća

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument za raspravu koji je pripremio predsjedništvo u vezi s Uredbom o odnosima platformi i poduzeća s ciljem pripreme rasprave o politikama u Vijeću za konkurentnost 28. svibnja 2018.

1. Transparentno i predvidljivo poslovno okruženje radi zaštite povjerenja

Kad je riječ o prekograničnom pristupu potrošačkim tržištima, internetske platforme iznimno su učinkovite te su postale sučelje kojem uspješna poduzeća pribjegavaju: više od milijun poduzeća u EU-u trguje putem internetskih platformi kako bi doprlo do svojih kupaca, polovica svih putovanja u Europi rezervira se putem interneta, šest od deset europskih malih i srednjih poduzeća oslanja se na društvene medije kako bi promicalo svoje proizvode i usluge, a 66 % njih tvrdi da im položaj u rezultatima pretraživanja znatno utječe na prodaju.

Digitalna trgovina stalno ubrzano raste te se u sve većoj mjeri nudi na internetskim platformama, koje sve više funkcioniraju kao način plasmana za tržišta, tako mijenjajući strukturu digitalnoga gospodarstva. Sudjelovanje na internetu (na platformama), kao i vidljivost na internetu, među ostalim i u tražilicama, ključni su za uspješno sudjelovanje europskih poduzeća u gospodarstvu EU-a.

Internetske platforme imaju koristi od pozitivnog ciklusa rasta potaknutoga snažnim podatkovno utemeljenim mrežnim učincima, koji su nezabilježenog razmjera, brzine i opsega. Porast broja korisnika na jednoj strani platforme (npr. prodavatelja, tvoraca sadržaja, pružatelja usluga) privlači korisnike na drugoj strani (npr. potrošače, gledatelje) i obratno. Platforme imaju pristup podacima visoke kvalitete, raznolikosti i opsega, uključujući podatke o profilima korisnika i njihovim preferencijama. Na taj način omogućava im se da poboljšaju svoju robu i usluge usklađivanjem potražnje i ponude proizvoda/usluga (na internetskim platformama) te upita s rezultatima pretraživanja (u tražilicama) s nezabilježenom učinkovitošću.

Navedena obilježja mogu dovesti do neuravnotežene pregovaračke moći jer poslovni korisnici sve više ovise o platformama i tražilicama za opće pretraživanje kako bi doprli do svojih kupaca. Poslovne strategije za internetske platforme uglavnom su usmjerene na privlačenje i zadržavanje potrošača, a poslovni korisnici internetskih platformi obično trebaju biti prisutni ne samo na jednoj, već na više platformi unutar svakog segmenta tržišta kako bi optimirali svoj promet. Osim toga, kao rezultat mrežnog učinka, u mnogim gospodarskim sektorima suočavamo se s visoko koncentriranim tržištem kad je riječ o platformama.

Detaljnim postupkom utvrđivanja činjenica koji je u zadnje dvije godine provela Europska komisija (uključujući različite studije, radionice i brojne pritužbe poduzeća) otkriven je znatan broj štetnih trgovačkih praksi kojima se ograničava sposobnost mnogih, često manjih, poslovnih korisnika u ostvarivanju svih koristi od internetskog posredovanja. To ih sprječava da se usredotoče na temeljne zadaće, odnosno stvaranje rasta i radnih mjesta ponudom najšireg mogućeg raspona proizvoda i usluga europskim (i svjetskim) kupcima. Dokazi, prikupljeni i na razini EU-a i na nacionalnoj razini, ukazuju na to da je gotovo jedan od dva poslovna korisnika već bio žrtvom praksi poput naglih i proizvoljnih promjena uvjeta upotrebe platformi, nedovoljno jasnih čimbenika kojima se određuju rezultati pretrage i položaj u njima, uklanjanja s platformi bez odgovarajućeg objašnjenja, nedovoljno jasnih politika u vezi s podacima na određenoj platformi ili navodno diskriminirajućeg ponašanja na platformama koje su vertikalno integrirane te se natječu s trećim stranama u ulozi prodavatelja.

U istraživanju Komisije navodi se da jedna trećina takvih problema i dalje nije riješena, a da je dodatnih 29 % moguće riješiti samo uz poteškoće, što ukazuje na nedostatak učinkovite pravne zaštite u tom području. Trebalo bi napomenuti da se mnoga problematična pitanja niti ne otkriju zbog straha od moguće odmazde platformi. S obzirom na to da se ukupni broj korisnika procjenjuje na milijun poduzeća u EU-u¹, stotine tisuća poduzeća stoga su na ovaj ili onaj način izložena negativnom djelovanju.

Ta se pitanja ne rješavaju na učinkovit način ni pravom tržišnog natjecanja ni potrošačkim pravom. Moglo bi se utvrditi da samo nekoliko najvećih platformi ima vladajući položaj u smislu prava tržišnog natjecanja. S druge strane, potrošačko pravo ograničeno je na transakcije između poduzeća i potrošača i njime se u načelu ne obuhvaćaju utvrđene nepoštene trgovačke prakse koje imaju utjecaj na ostala poduzeća. Ni postojećim nacionalnim pravom o nepoštenim trgovačkim praksama nisu posebno obuhvaćeni navedeni problemi.

¹ Copenhagen Economics, „Internetski posrednici: Učinak na gospodarstvo EU-a”, EDiMA, listopad 2015.

Nije vjerojatno da će se sama dinamika tržišta znatno promijeniti s obzirom na očekivanje da će broj poduzeća koja bi htjela upotrebljavati internetske platforme kako bi doprla do potrošača rasti puno brže od broja internetskih platformi. Slijedom toga, neuravnoteženost pregovaračke moći potaknuta ovisnošću o platformama samo će postati još izraženija nego što je danas te je malo vjerojatno da će se bilo kakvim samoregulacijskim inicijativama na učinkovit način riješiti utvrđeni problemi.

Poduzećima u EU-u potrebno je transparentno i predvidljivo poslovno okruženje kako bi mogla u potpunosti iskoristiti prilike za digitalne inovacije i rast koje se pružaju u okviru gospodarstva internetskih platformi. Stoga je ključno osigurati transparentnost i predvidljivost glavnih trgovačkih praksi internetskih platformi. Prijedlogom Europske komisije za Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o promicanju pravednosti i transparentnosti za poslovne korisnike usluga internetskog posredovanja, koji je donesen 26. travnja 2018., nastoji se osigurati zdrav ekosustav platformi od kojeg svi, odnosno poslovni korisnici, internetski posrednici i europski potrošači, imaju koristi uz najmanja moguća regulatorna opterećenja za platforme, kao i izuzeća manjih platformi od zahtjeva za uspostavu internih sustava za rješavanje pritužbi. Istodobno, i velike i male platforme te njihovi korisnici sigurno će imati koristi od predvidljivog regulatornog okvira na razini EU-a.

2. Pristup u dvije faze radi osiguravanja proporcionalnosti

Pri regulaciji brzorastućeg sektora s poslovnim modelima koji se stalno razvijaju pitanje postizanja prave ravnoteže i vremenskog slijeda u regulatornom pristupu postaje jako važno i radi ostvarivanja direktnih ciljeva politike i radi potencijala rasta gospodarstva. S tim u vidu Europsko Vijeće već je dalo smjernice za budući regulatorni okvir istaknuvši „nužnost povećane transparentnosti u pogledu praksi i uporaba platformi”².

² Zaključci Europskog vijeća, listopad 2017.

Transparentne poslovne prakse, odnosno „pravila igre”, te poboljšani mehanizmi pravne zaštite trebali bi doprinijeti smanjenju opće razine smetnji koja se trenutačno bilježi u odnosima između platformi i poduzeća. Istodobno, prijedlogom Komisije platformama se ostavlja sloboda u određivanju ugovornih pravila koja se primjenjuju na njihova tržišta, uz prepoznavanje činjenice da im se time omogućava da učinkovito organiziraju svoje velike ekosustave poslovnih korisnika i potrošača. Prijedlogom se stoga štiti inovacijski potencijal gospodarstva internetskih platformi u korist svih aktera, uključujući više od 7000 internetskih platformi osnovanih u EU-u.

Istodobno, jasno je da su brojna pitanja poslovnim korisnicima posebno važna u komercijalnom smislu te se jednostrane štetne poslovne prakse u tom pogledu ne mogu isključiti. To se primjerice odnosi na pitanja tržišnog natjecanja platformi na vlastitom tržištu te pitanja položaja u rezultatima pretraživanja ili pristupa podacima. Detaljna *ex ante* regulacija takvih praksi značila bi mijenjanje poslovnih modela internetskih platformi te je Europska komisija smatra nerazmjernom nakon što je odmjerila postojeće baze dokaza u odnosu na potencijalne negativne učinke zakonodavstva koje nije dovoljno tehnološki neutralno i otporno u vezi s inovacijama.

Predloženim obvezama u pogledu transparentnosti već su pokrivena sva ta „nova” pitanja od ključne komercijalne važnosti za poslovne korisnike te se očekuje da će one imati disciplinirajući učinak na ponašanja platformi. U vezi s razumijevanjem cjelokupne prirode i učinka praksi platformi u tim područjima te procjenjivanjem učinka predloženih mjera u pogledu transparentnosti bit će potrebno daljnje praćenje. Logika iza intervencija iz prijedloga stoga se temelji na pristupu u dvije faze. U okviru prvog koraka svrha je obveza u pogledu poboljšane transparentnost i pravne zaštite poticanje tržišnog natjecanja među platformama i osnaživanje poslovnih korisnika u donošenju utemeljenijih odluka i učinkovitom rješavanju problema.

Drugi korak bit će utvrđivanje potencijalne potrebe za dalekosežnijim ciljanim mjerama s pomoću pomnog praćenja, odnosno Promatračnice EU-a za ekonomiju internetskih platformi, na kojoj će se temeljiti pristup kombiniranja znanja stručnjaka i oblikovatelja politika diljem Unije. Očekuje se da će neovisna stručna skupina, koja će imati središnju ulogu u toj Promatračnici, započeti s radom prije početka ljeta. U radu na dodijeljenim zadaćama skupina bi trebala blisko surađivati s postojećim središtima stručnih znanja i sposobnosti u državama članicama.

Nastojanjima u području praćenja prikupit će se dokazi za reviziju predložene uredbe tri godine nakon njezina donošenja.

3. Pitanja

- Slažete li se s navedenom analizom, odnosno s time da je potrebno poboljšati predvidljivost i transparentnost za poslovne korisnike internetskih platformi kako bi se promicalo povjerenje u gospodarstvo internetskih platformi?
 - Podupirete li postupni pristup u vezi s intervencijama u brzorastuće gospodarstvo internetskih platformi usredotočivanjem na transparentnost i pravnu zaštitu, u kojem bi brz dogovor o predloženoj prvoj fazi predstavljao važan korak za EU?
-