

Bruksela, 15 maja 2018 r.
(OR. en)

8601/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0112 (COD)

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

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Rozporządzenie regulujące stosunki między platformami internetowymi a przedsiębiorstwami

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument prezydencji otwierający debatę, dotyczący rozporządzenia regulującego stosunki między platformami internetowymi a przedsiębiorstwami, z myślą o przygotowaniu debaty orientacyjnej na Radę ds. Konkurencyjności 28 maja 2018 r.

1. Przejrzyste i przewidywalne otoczenie biznesu, które będzie chronić zaufanie

Jeżeli chodzi o transgraniczny dostęp do rynków konsumenckich, platformy internetowe oferują bezkonkurencyjną wydajność i stały się dla dobrze prosperujących przedsiębiorstw domyślnym kanałem prowadzenia działalności: ponad milion unijnych przedsiębiorstw handlowych dociera do klientów poprzez platformy internetowe, połowa wszystkich rezerwacji podróży w Europie realizowana jest w internecie, 60 % europejskich MŚP korzysta z mediów społecznościowych do promowania swoich produktów i usług, a 66 % z nich twierdzi, że ich pozycja w wynikach wyszukiwania ma znaczący wpływ na ich sprzedaż.

Handel elektroniczny wciąż szybko się rozwija i w coraz większym stopniu prowadzony jest na platformach internetowych, które coraz częściej pełnią rolę punktów dostępu do rynku, zmieniając tym samym strukturę gospodarki cyfrowej. Fundamentalne znaczenie dla pomyślnego uczestnictwa europejskich przedsiębiorstw w gospodarce unijnej mają ich obecność w internecie (na platformach internetowych) oraz ich widoczność (również w wyszukiwarkach internetowych).

Platformy internetowe czerpią korzyści z tego pozytywnego cyklu wzrostu dzięki opartym na danych efektom sieciowym o niespotykanej dotąd intensywności, skali i szybkości działania: Wzrost liczby użytkowników po jednej stronie platformy (np. sprzedających, twórców treści, usługodawców) zwiększa atrakcyjność dla użytkowników po jej drugiej stronie (np. konsumentów, oglądających) i na odwrót. Platformy mają dostęp do ogromnych zbiorów danych charakteryzujących się wysoką jakością i różnorodnością – również danych dotyczących profili i preferencji użytkowników. Pozwala to wspomnianym platformom udoskonalać ich produkty i usługi z uwagi na bezprecedensową wydajność w dopasowywaniu popytu na produkty/usługi i ich podaży (w przypadku platform internetowych) oraz zapytań i wyników wyszukiwania (w przypadku wyszukiwarek internetowych).

Te cechy mogą im dawać siłę przetargową zaburzającą równowagę na rynku, ponieważ użytkownicy biznesowi, chcąc docierać do klientów, w coraz większym stopniu są uzależnieni od platform i od ogólnych wyszukiwarek internetowych. Strategie biznesowe platform internetowych skupiają się zasadniczo na przyciąganiu i utrzymywaniu konsumentów, natomiast użytkownicy biznesowi tych platform zazwyczaj muszą być obecni na różnych platformach w każdym segmencie rynku, jeżeli chcą zoptymalizować swoje obroty. Ponadto w wielu sektorach gospodarki w wyniku efektu sieciowego rynek platform cechuje się wysokim poziomem koncentracji.

Szczegółowe badanie wyjaśniające przeprowadzone przez Komisję Europejską w ostatnich dwu latach (objęło ono różne analizy, warsztaty i uwzględniło wiele skarg od przedsiębiorstw) ujawniło liczne szkodliwe praktyki handlowe, które ograniczają możliwości pełnego czerpania korzyści z pośrednictwa internetu przez rozlicznych – często niewielkich – użytkowników biznesowych. Nie pozwalają one tym użytkownikom skupiać się na ich podstawowej działalności: tworzeniu wzrostu i miejsc pracy poprzez oferowanie klientom w Europie (i na świecie) jak najszerszej gamy produktów i usług. Dostępne informacje, zgromadzone na szczeblu unijnym i krajowym, wskazują, że niemal połowa użytkowników biznesowych ucierpiała już w wyniku praktyk takich jak nagłe i arbitralne zmiany warunków korzystania z platform, brak przejrzystości czynników wpływających na wyniki wyszukiwania i pozycję w tych wynikach, usuwanie przedsiębiorstw z platform bez odpowiedniego uzasadnienia, brak przejrzystości w zakresie stosowanej przez platformy polityki danych lub rzekomo dyskryminacyjne działania tych platform, które są pionowo zintegrowane i konkurują z podmiotami trzecimi prowadzącymi na nich sprzedaż.

Według badania Komisji jedna trzecia takich problemów nie doczeka się rozwiązania, a kolejne 29% udaje się rozwiązać z trudnością, co wskazuje na brak skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń w tej dziedzinie. Należy zauważyć, że wiele problematycznych kwestii nie jest w ogóle ujawnianych ze strachu przed potencjalnym odwetem ze strony platform. Całkowitą liczbę unijnych przedsiębiorstw korzystających z tych platform szacuje się na milion¹, a więc problem ten w takim czy innym zakresie dotyczy setek tysięcy firm.

Skutecznego rozwiązania tych problemów nie oferuje ani prawo konkurencji ani prawo ochrony konsumentów. W świetle prawa konkurencji za podmioty zajmujące pozycję dominującą można by potencjalnie uznać jedynie kilka największych platform. Z drugiej strony prawo ochrony konsumentów ogranicza się do transakcji między przedsiębiorstwem a konsumentem i zazwyczaj nie zajmuje się ujawnianymi nieuczciwymi praktykami handlowymi, które mają wpływ na inne przedsiębiorstwa. Istniejące przepisy krajowe dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych także nie zajmują się konkretnie wskazanymi powyżej problemami.

¹ Copenhagen Economics, „Online Intermediaries Impact on the EU economy”, EDiMA, październik 2015 r.

Układ rynkowy sam z siebie najprawdopodobniej nie zmieni się znacznie, ponieważ liczba przedsiębiorstw, które chciałyby korzystać z platform internetowych, aby docierać do klientów, ma rosnąć dużo szybciej niż liczba samych platform internetowych. W związku z tym brak równowagi siły przetargowej spowodowany zależnością będzie jedynie rósł, a ewentualne inicjatywy dotyczące samoregulacji najprawdopodobniej nie rozwiążą wskazanych problemów w skuteczny sposób.

Przedsiębiorstwa unijne potrzebują przejrzystego i przewidywalnego otoczenia biznesu, aby móc w pełni korzystać z innowacji cyfrowych i możliwości wzrostu oferowanych przez gospodarkę platform internetowych. Dlatego kluczowe jest, aby najważniejsze praktyki handlowe tych platform były przejrzyste i przewidywalne. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, przyjęty 26 kwietnia 2018 r., ma na celu zapewnienie zdrowego ekosystemu platform z korzyścią dla wszystkich – użytkowników biznesowych, pośredników internetowych i europejskich konsumentów – przy nałożeniu na platformy minimalnego obciążenia regulacyjnego (i zwolnieniu niewielkich platform z wymogu ustanowienia wewnętrznych mechanizmów rozpatrywania reklamacji). Jednocześnie zarówno duże jak i małe platformy (oraz ich użytkownicy) z pewnością skorzystają na wprowadzeniu przewidywalnych ogólnounijnych ram regulacyjnych.

2. Dwuetapowe podejście do zapewnienia proporcjonalności

W przypadku regulowania szybko rozwijającego się sektora, w którym modele biznesowe wciąż ewoluują, bardzo ważna staje się kwestia zapewnienia właściwej równowagi i kolejności działań w podejściu regulacyjnym, zarówno z punktu widzenia osiągnięcia bezpośrednich celów polityki, jak i potencjału wzrostu gospodarki. Dlatego też Rada Europejska przedstawiła już wytyczne dotyczące przyszłych ram regulacyjnych, podkreślając „konieczność zwiększenia przejrzystości praktyk i zastosowań platform”².

² Konkluzje Rady Europejskiej (październik 2017 r.).

Przejrzystość praktyk biznesowych („zasad gry”) i usprawnienie mechanizmów dochodzenia roszczeń powinny pomóc w zmniejszeniu ogólnej intensywności tarć zachodzących obecnie w relacjach platformy–przedsiębiorstwa. Jednocześnie wniosek Komisji daje platformom swobodę ustalania postanowień umownych mających zastosowanie do ich rynków, wychodząc z założenia, że pozwoli to platformom sprawnie zarządzać ich obszernymi ekosystemami użytkowników biznesowych i konsumentów. Wniosek chroni zatem potencjał innowacji gospodarki platform internetowych z korzyścią dla wszystkich podmiotów, w tym ponad 7000 platform internetowych mających siedzibę w UE.

Jednocześnie uznaje się, że niektóre kwestie są dla użytkowników biznesowych szczególnie istotne z punktu widzenia handlu i w tym zakresie nie można pominąć szkodliwych jednostronnych praktyk handlowych. Dotyczy to na przykład przypadków konkurowania przez platformę na jej własnym rynku, pozycjonowania wyników wyszukiwania lub dostępu do danych. Szczegółowe uregulowanie takich praktyk *ex ante* wymagałoby zmiany modeli biznesowych platform internetowych i zostało uznane przez Komisję Europejską za nieproporcjonalne; Komisja porównała dostępne informacje z potencjalnym negatywnym wpływem przepisów, które nie byłyby wystarczająco neutralne technologicznie i dostosowane do przyszłych innowacji.

Proponowane obowiązki dotyczące przejrzystości obejmują już wszystkie te nowo powstające kwestie mające duże znaczenie handlowe dla użytkowników biznesowych; przewiduje się, że obowiązki te będą dyscyplinować zachowanie platform. Pełne zrozumienie charakteru i wpływu praktyk stosowanych przez platformy w tych obszarach oraz ocena wpływu zaproponowanych środków z zakresu przejrzystości będą wymagać dalszego monitorowania sytuacji. Logika interwencji zaproponowanej we wniosku opiera się zatem na podejściu dwuetapowym: Na pierwszym etapie zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie obowiązków dotyczących dochodzenia roszczeń ma pobudzić konkurencję między platformami i wzmocnić użytkowników biznesowych, pozwalając im podejmować bardziej świadome decyzje i skutecznie rozwiązywać problemy.

Na etapie drugim za pomocą szczegółowych działań monitorujących określona zostanie potencjalna potrzeba wprowadzenia dalej idących ukierunkowanych środków; zajmie się tym unijne Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, które będzie głównym organem łączącym wiedzę fachową ekspertów i decydentów w całej Unii. Przed początkiem lata tego roku prace rozpocząć ma niezależna grupa ekspertów, która będzie stanowić trzon powyższego obserwatorium. Realizując przydzielone jej zadania, powinna ona utrzymywać bliskie kontakty z istniejącymi w państwach członkowskich ośrodkami wiedzy fachowej i kompetencji.

Te działania monitorujące dostarczą informacji niezbędnych do przeglądu proponowanego rozporządzenia w ciągu trzech lat od jego przyjęcia.

3. Pytania

- Czy zgadzają się Państwo z powyższą oceną, że należy zwiększyć przewidywalność i przejrzystość dla biznesowych użytkowników platform internetowych, aby wspierać zaufanie w ramach gospodarki platform internetowych?
 - Czy popierają Państwo stopniowe podejście do interwencji w szybko ewoluującej gospodarce platform internetowych, skupiające się na przejrzystości i środkach dochodzenia roszczeń? Szybkie osiągnięcie porozumienia w sprawie proponowanego pierwszego etapu byłoby ważnym krokiem dla UE.
-