

Bruselj, 15. maj 2018
(OR. en)

8601/18

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0112 (COD)

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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Uredba o odnosih med platformami in podjetji

V prilogi vam pošiljamo dokument predsedstva za razpravo v zvezi z uredbo o odnosih med platformami in podjetji, kot je bil pripravljen za orientacijsko razpravo, ki bo potekala na seji Sveta za konkurenčnost 28. maja 2018.

1. Pregledno in predvidljivo poslovno okolje ohranja zaupanje

V zvezi s čezmejnimi dostopom do potrošniških trgov ponujajo spletne platforme neprimerljivo učinkovitost in so postale „referenčni vmesnik“ za uspešna podjetja: več kot milijon podjetij EU uporablja spletne platforme, ko skuša strankam prodati svoje produkte, polovica vseh rezervacij potovanj v Evropi poteka prek spleta, šest od desetih evropskih MSP se zanaša na družbene medije za promocijo svojih proizvodov in storitev, 66 % pa jih trdi, da njihova pozicija v vrstnem redu zadetkov iskanja pomembno vpliva na prodajo.

Digitalna trgovina hitro raste in se vse bolj posreduje z digitalnih platform, ki vedno bolj delujejo kot portali za dostop do trgov ter tako prestrukturirajo digitalno gospodarstvo. Spletna prisotnost (na platformah) in prepoznavnost (tudi v spletnih iskalnikih) sta bistvenega pomena za uspešno udeležbo evropskih podjetij v gospodarstvu EU.

Spletne platforme imajo koristi od pozitivnega cikla rasti zaradi močnih podatkovno vodenih mrežnih učinkov, katerih razsežnost, hitrost in obseg so brez primere: zaradi večjega števila uporabnikov na eni strani platforme (npr. prodajalcev, ustvarjalcev vsebin, ponudnikov storitev) postaja platforma privlačnejša za uporabnike na drugi strani (npr. potrošnike, gledalce) in obratno. Platforme imajo dostop do visoko kakovostnih, različnih in obsežnih podatkov, tudi kar zadeva profile in želje uporabnikov. Tako lahko svoje blago in storitve izboljšajo z izjemno učinkovitim usklajevanjem povpraševanja in ponudbe proizvodov/storitev (za spletne platforme) in iskalnih poizvedb z rezultati (za spletne iskalnike).

Navedene značilnosti lahko privedejo do neuravnotežene pogajalske moči, saj so poslovni uporabniki vse bolj odvisni od platform in splošnih spletnih iskalnikov, da dosežejo svoje stranke. Poslovne strategije spletnih platform so v glavnem osredotočene na privabljanje in ohranjanje potrošnikov, njihovi poslovni uporabniki pa morajo biti v vsakem tržnem segmentu praviloma prisotni na več kot eni platformi za optimizacijo prometa. Poleg tega se – kot rezultat mrežnega učinka – v številnih gospodarskih sektorjih soočamo s trgov, ki je zelo nasičen s platformami.

V poglobljeni raziskavi za ugotavljanje dejstev, ki jo je v zadnjih dveh letih izvedla Evropska komisija (in ki med drugim zajema različne študije, delavnice in številne pritožbe podjetij) se je pokazalo precejšnje število škodljivih trgovinskih praks, ki omejujejo sposobnost številnih (pogosto majhnih) poslovnih uporabnikov, da lahko izkoristijo vse prednosti spletnega posredništva. Zaradi tega se ne morejo osredotočiti na svoje ključne naloge: ustvarjanje rasti in delovnih mest z zagotavljanjem kar največjega obsega proizvodov in storitev strankam v Evropi (in po svetu). Dokazi, zbrani na ravni EU in na nacionalni ravni, kažejo, da je že skoraj vsak drugi poslovni uporabnik imel težave zaradi različnih praks, kot so nenadne in samovoljne spremembe pogojev poslovanja platform, premalo jasnosti o dejavnikih, ki določajo zadetke iskanja in razvrstitve, črtanje s seznama platforme brez ustrezne utemeljitve, premalo jasnosti v zvezi s politiko podatkov platforme ali domnevno diskriminatorno ravnanje vertikalno integriranih platform, ki konkurirajo svojim prodajalcem tretjih strank.

Anketa Komisije je pokazala, da ostaja kar tretjina teh težav nerešena, dodatnih 29 % pa je mogoče rešiti le stežka, kar priča o pomanjkanju učinkovitih pravnih sredstev na tem področju. Opozoriti je treba, da se iz strahu pred morebitnimi povračilnimi ukrepi, ki bi jih izvajale platforme, številne težave najprej sploh ne pokažejo. Skupno število uporabnikov je ocenjeno na približno milijon podjetij v EU¹, zato je na tak ali drugačen način prizadetih več sto tisoč podjetij.

Konkurenčno pravo in pravo varstva potrošnikov teh vprašanj ne rešujeta učinkovito. Le za nekatere od največjih platform bi lahko ugotovili, da imajo prevladujoči položaj v smislu konkurenčnega prava. Nasprotno pa je potrošniško pravo omejeno na transakcije med podjetji in potrošniki in na splošno ne obravnava ugotovljenih nepoštenih trgovinskih praks, ki vplivajo na druga podjetja. Prav tako obstoječe nacionalne zakonodaje o nepoštenih trgovinskih praksah zgoraj predstavljenih problemov ne obravnavajo posebej.

¹ Copenhagen Economics, *Online Intermediaries Impact on the EU economy* (Vpliv spletnih posrednikov na gospodarstvo EU), EDiMA, oktober 2015.

Sama tržna dinamika se po vsej verjetnosti ne bo znatno spremenila, saj naj bi po pričakovanjih število podjetij, ki bi želela uporabljati spletne platforme za pritegnitev potrošnikov, raslo precej hitreje kot število spletnih platform. Zato bo neravnotežje med pogajalskimi močmi, nastalo zaradi odvisnosti, postalo le še bolj izrazito, z morebitnimi samoregulativnimi pobudami pa verjetno ne bo mogoče učinkovito reševati težav, ki se bodo pojavile.

Podjetja v EU potrebujejo pregledno in predvidljivo poslovno okolje, da bi lahko v celoti izkoristila digitalne inovacije in možnosti za rast, ki se ustvarjajo v okviru gospodarstva spletnih platform. Zato je ključnega pomena, da so glavne trgovinske prakse platform pregledne in predvidljive. Cilj predloga Evropske komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev, sprejetega 26. aprila 2018, je zagotoviti zdrav ekosistem platform, ki bo koristil vsem, tj. poslovnim uporabnikom, spletnim posrednikom in evropskim potrošnikom, pri tem pa platformam naložiti čim manj regulativnega bremena (in male platforme izvzeti iz zahteve, da morajo vzpostaviti notranje mehanizme za reševanje pritožb). Hkrati bo predvidljiv regulativni okvir na ravni EU koristil tudi velikim in malim platformam (ter njihovim uporabnikom).

2. Dvofazni pristop za zagotovitev sorazmernosti

Pri urejanju hitro rastočega sektorja s poslovnimi modeli, ki se neprestano razvijajo, postane vprašanje zagotovitve pravega ravnotežja in zaporedja v regulativnem pristopu zelo pomembno tako z vidika uresničevanja neposrednih ciljev politike kot možnosti gospodarske rasti. Evropski svet je s tem namenom že oblikoval usmeritve glede prihodnjega regulativnega okvira, pri čemer je poudaril, da je potrebna večja preglednost pri praksah in uporabah platform².

² Sklepi Evropskega sveta, oktober 2017.

Pregledne poslovne prakse („pravila igre“) in boljši mehanizmi za pritožbe bi morali pripomoči k zmanjšanju splošne ravni trenj, ki jih je mogoče trenutno opaziti v odnosih med platformami in podjetji. Obenem pa predlog Komisije platformam pušča proste roke glede določanja pogodbenih pravil, ki se uporabljajo za njihove trge, s čimer priznava, da jim to omogoča učinkovito organizacijo njihovih velikih ekosistemov poslovnih uporabnikov in potrošnikov. Predlog tako ščiti inovacijski potencial gospodarstva spletnih platform v korist vseh akterjev, vključno z več kot 7000 spletnimi platformami, ustanovljenimi v EU.

Obenem se več vprašanj obravnava z vidika posebnega komercialnega pomena za uporabnike, pri čemer iz tega ni mogoče izključiti enostranskih škodljivih trgovinskih praks. To se na primer nanaša na vprašanja konkurenčnosti platforme na njenem trgu, razvrščanja ali dostopa do podatkov.

Natančno predhodno urejanje takšnih praks bi pomenilo spreminjanje poslovnih modelov spletnih platform in je po mnenju Evropske komisije – potem ko je pretehtala obstoječe dokaze glede na morebitne negativne učinke zakonodaje, ki ni dovolj tehnološko nevtralna in naklonjena inovacijam – nesorazmerno.

Predlagane obveznosti glede preglednosti že zajemajo vsa ta „nova“ vprašanja, ki so ključnega komercialnega pomena za poslovne uporabnike, in naj bi disciplinirale način vedenja platform. Še naprej bo treba spremljati, kako se dojemajo vsi vidiki narave praks platform in njihov učinek na teh področjih ter ocenjujejo predlagani ukrepi za preglednost. Logika ukrepanja iz predloga torej temelji na dvofaznem pristopu, in sicer naj bi: v prvi fazi večje obveznosti glede preglednosti in reševanja pritožb pospešile konkurenco med platformami, poslovnim uporabnikom pa omogočile, da se pri odločanju bolje informirajo in učinkovito rešujejo težave;

V drugi fazi naj bi s poglobljenim spremljanjem preučili, ali je morda treba sprejeti nadaljnje ciljne ukrepe, pri čemer bo imel glavno vlogo observatorij EU za gospodarstvo spletnih platform, v katerem naj bi poskusili združiti strokovno znanje strokovnjakov in snovalcev politike v Uniji. Neodvisna skupina strokovnjakov, ki bo tvorila jedro tega observatorija, naj bi začela delo še pred letošnjim poletjem. Potem ko ji bodo dodeljene naloge, bi morala navezati tesne stike z obstoječimi centri strokovnega znanja in pristojnosti v državah članicah.

Iz tega spremljanja bodo pridobljeni podatki za pregled predlagane uredbe tri leta po njenem sprejetju.

3. Vprašnji

- Ali se strinjate z navedeno analizo, da sta potrebni večja predvidljivost in preglednost za poslovne uporabnike spletnih platform, da bi spodbujali zaupanje v gospodarstvo spletnih platform?
 - Ali podpirate fazni pristop ukrepanja v hitro razvijajočem se gospodarstvu spletnih platform s poudarkom na preglednosti in reševanju pritožb, pri čemer bi bil za EU pomemben korak hiter dogovor o predlagani prvi fazi?
-