



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.4.2018.
SWD(2018) 139 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

**o promicanju pravednosti i transparentnosti za poslovne korisnike usluga internetskog
posredovanja**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Sažetak
Procjena učinka prijedloga Uredbe o promicanju pravednosti u internetskom posredovanju trgovini.
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? O kakvom je problemu riječ?
Trgovci iz EU-a koji posluju na internetu suočavaju se s nizom potencijalno štetnih trgovinskih praksi kada trguju preko internetskih platformi. Dokazi pokazuju da te prakse, kao što je isključenje proizvoda iz ponude bez navođenja razloga ili iznenadne izmjene uvjeta upotrebe, mogu imati znatan negativan učinak na poslovne subjekte. Kada dođe do takvih problema, poslovnim subjektima nisu dostupni mehanizmi djelotvorne pravne zaštite u EU-u kako bi riješili probleme. To znači da europski poslovni subjekti ne iskorištavaju u dovoljnoj mjeri ekonomiju internetskih platformi, na štetu platformi i, u konačnici, potrošača, osobito u smislu prekogranične trgovine. Nadalje, vidljivost koju postižu na internetskim platformama i općim internetskim tražilicama izravno utječe na promet poslovnih subjekata. Prakse određivanja poretka izravno utječu na vidljivost i internetski promet internetskih stranica. Nejasne prakse određivanja poretka mogu imati vrlo negativan učinak na poslovne subjekte. Istodobno se internetske platforme suočavaju s poteškoćama u poslovanju na jedinstvenom tržištu zbog pojave rascjepkanosti jedinstvenog tržišta. To poslovnim subjektima iz EU-a koji posluju putem platformi ograničava prodaju, osobito onu prekograničnu. Ti su problemi prouzročeni sve većom važnošću internetskih platformi u posredovanju u transakcijama između potrošača i poslovnih subjekata. Poslovni subjekti sve više ovise o internetskim platformama, a snaži podatkovno utemeljeni mrežni učinci, zajedno sa znatnim čimbenikom straha, dovode do neuravnoteženosti u pregovaračkoj moći između trgovaca i platformi.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Posebni ciljevi politike trostruki su. Ponajprije, prijedlogom se želi zajamčiti pravedno, transparentno i predvidljivo postupanje internetskih platformi prema poslovnim korisnicima. Nadalje, prijedlogom se žele omogućiti djelotvornije mogućnosti pravne zaštite za poslovne subjekte suočene s problemima. Konačno, inicijativom se za internetske platforme unutar EU-a želi stvoriti predvidljivo regulatorno okruženje koje potiče inovacije.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Internetske platforme kao što su Booking.com, Facebook, eBay ili Amazon (i brojne druge) povezuju milijune potrošača i trgovaca preko granica u EU-u, neovisno o njihovom poslovnom nastanu. Problemi na kojima se temelji procjena učinka imaju izrazito transnacionalnu dimenziju. Čak i u slučajevima kada se internetske platforme pokrenu na jednom nacionalnom tržištu, te se platforme brzo i lako šire izvan granica svojeg izvornog tržišta, te brojne internetske platforme posluju prekogranično. Djelovanjem samih država članica ne može se obuhvatiti intrinzično transnacionalna priroda problema. Dodana vrijednost za EU proizlazi iz činjenice da su za neometano funkcioniranje jedinstvenog digitalnog tržišta potrebna ujednačena pravila o odnosima između trgovaca i platformi. Ovom inicijativom želi se spriječiti izravna neposredna šteta za poslovne subjekte i zaštititi potencijal internetskih platformi na jedinstvenom tržištu u srednjoročnom i dugoročnom roku povećanjem povjerenja poslovnih korisnika i omogućivanjem dobro informiranih odgovora politike na prikladnoj razini. Stoga je njezina svrha zaštita interesa svih sudionika u ekosustavu internetskih platformi.

B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?
U procjeni učinka razmotren je niz opcija politike, od u potpunosti nezakonodavnih, samoregulacijskih pristupa do potpuno obvezujućih obveznih pravila usmjerenih na ostvarivanje ciljeva politike. Razmatrane u potpunosti nezakonodavne opcije politike bile su usmjerene na pozivanje industrije na izradu dobrovoljnih mjera za rješavanje najproblematičnijih trgovinskih praksi te preuzimanje obveze od strane industrije na poboljšanje pristupa pravnoj zaštiti za poslovne subjekte putem samoregulacije. I neovisna strategija praćenja oslanjala bi se preuzete obveze industrije u pogledu izvješćivanja o djelotvornosti i razvoju problema. Ta je opcija odbačena jer je procijenjeno da nije vjerojatno da će u potpunosti ispuniti ciljeve politike. Među razmatranim zakonodavnim opcijama politike bila su suregulacijska rješenja (kojima se kombiniraju zakonodavni i nezakonodavni elementi), kao i potpuno obvezujuća, obvezna pravila bez dobrovoljnih komponenti. U potpunosti obvezujućim rješenjem utvrdila bi se iscrpna obvezna pravila o zabrani predmetnih trgovinskih praksi zajedno s obveznim mehanizmom za rješavanje sporova na razini EU-a te obvezno izvješćivanje regulatorne agencije s punim ovlastima od strane platformi (kako je predložilo više država članica). To je odbačeno kao neproporcionalno rješenje. Opcija kojoj se daje prednost jest suregulacijsko rješenje kojim se rješavaju pitanja utvrđena u vezi s internetskim platformama i općim pretraživanjem interneta. U pogledu internetskih platformi regulatorni dio povezuje niz pravno obvezujućih obveza platformi u pogledu transparentnosti, obvezu uspostave internih mehanizama pravne zaštite i odredbe koje omogućuju kolektivnu pravnu zaštitu za udruženja koja zastupaju poslovne subjekte. To bi se kombiniralo s neobvezujućim pozivom industriji na uspostavu neovisnog tijela za mirenje u slučaju sporova. Konačno, bit će uspostavljena i promatračnica EU-a za novonastale probleme, organizirana oko stručne skupine EU-a, u svrhu praćenja trendova i razvoja problema. U pogledu općih internetskih tražilica opcija kojoj se daje prednost usmjerena je na rješavanje problema ovisnosti kao posljedice potencijalno štetnih praksi određivanja poretka. Predviđene mjere ograničene su na obvezu transparentnosti određenog opsega (ograničenu samo na pitanje određivanja poretka) i na pravni položaj predstavničkih organizacija u smislu njihova djelovanja u ime svojih poslovnih članova.
Tko podržava koju opciju?
Općenito govoreći, poslovni korisnici internetskih platformi podupiru opsežnija, obvezujuća pravila za ekonomiju platformi kako bi povećali svoj utjecaj na odnose u kojima su internetske platforme posrednici. To uključuje pravila o isključenju poslovnih subjekata iz ponude i pravila o transparentnosti u pogledu diskriminacijskih praksi ili određivanja poretka aplikacija, kao i pravila o pristupu podacima na tržištima za e-trgovinu. Internetske platforme općenito podupiru samoregulacijske mjere i protive se obvezujućim pravilima koja smatraju prevelikim opterećenjem za svoje poslovne modele i nerazmjernima u odnosu na prisutne probleme. Stručnjaci iz administracija država članica odgovorni za jedinstveno digitalno tržište i e-trgovinu načelno su izrazili potporu za suregulacijski pristup koji polazi od problema. Kad je riječ o transparentnosti u pogledu određivanja poretka i upotrebe podataka, platforme se slažu s visokim stupnjem objavljivanja podataka, ali upozoravaju na „poigravanje” i manipulaciju algoritmima u slučaju prevelike transparentnosti. Opće tražilice već pružaju sveobuhvatne smjernice o tome kako optimizirati poredak, ali upozoravaju na neučinkovitost algoritama za objavu podataka, osobito u svjetlu brojnih i čestih izmjena algoritama za pretraživanja, kao i o rizicima u pogledu manipulacije rezultatima pretraživanja.
C. Učinci opcije kojoj se daje prednost
Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti koristi glavnih opcija)?
Od opcije kojoj se daje prednost ponajprije se očekuje da stvori izravne gospodarske koristi za trgovce u EU-u putem dodatne prodaje u ekonomiji digitalnih platformi, što bi donijelo koristi i internetskim platformama. Očekuje

se da se prijedlogom može poništiti negativan učinak na ekonomiju internetskih platformi koji proizlazi iz manjka povjerenja poslovnih korisnika. Preokrenuti negativan učinak trebao bi donijeti koristi u vrijednosti između 0,81 milijarde EUR i 4,05 milijarde EUR.

Nadalje, vidljivost koju postižu na općim internetskim tražilicama izravno utječe na promet poslovnih subjekata. Stoga bi obveza transparentnosti u pogledu određivanja poretka u općem pretraživanju omogućila veću predvidljivost za poslovne korisnike.

Takva bi obveza istodobno pomogla poslovnim korisnicima da razviju kvalitetnije strategije optimizacije pretraživanja; veći uvid u te strategije mogao bi pomoći poslovnim subjektima da pristupe novim tržištima i prigrle inovacijske mogućnosti koje se nude putem interneta, čime bi se povećala i njihova konkurentnost. To bi osobito bilo korisno za MSP-ove i poduzeća koja nisu prisutna na internetu ili koja tek razvijaju svoju prisutnost na internetu. Bolji uvid u politike određivanja poretka mogao bi pomoći i poslovnim korisnicima da iskoriste inovacijske mogućnosti koje se nude na internetu.

Jednako tako, može se očekivati da će opcija kojoj se daje prednost imati učinak poticanja tržišnog natjecanja između tražilica i stranica za usporedbu zahvaljujući povećanju transparentnosti jer javne politike određivanja poretka mogu omogućiti veći manevarski prostor za razlikovanje prema novoosnovanim poduzećima, novim sudionicima na tržištu i postojećim subjektima. I tržišno natjecanje u pogledu kvalitete proizvoda i usluga među poslovnim korisnicima čije marketinške strategije ovise o tražilicama moglo bi porasti zahvaljujući većem uvidu u politiku određivanja cijena, u mjeri u kojoj dizajn internetskih stranica takvih poslovnih korisnika trenutačno nije optimalan za postizanje vidljivosti. Nije isključeno da će opcija kojoj se daje prednost pridonijeti i nepristranim ishodima za potrošače u obliku relevantnijih rezultata koji se mogu lakše prepoznati. Obveza transparentnosti utvrđena u zakonodavstvu EU-a ojačala bi sposobnost poslovnih subjekata da upotrebljavaju takvu odredbu u sudskim postupcima. Konačno, time bi se na koristan način dopunili i provedbeni alati u skladu s pravom tržišnog natjecanja jer bi se omogućio veći uvid u moguća diskriminacijska postupanja. Može se očekivati da će dodatno povjerenje u tražilice koje bi nastalo zahvaljujući inicijativi predstavljati protutežu ograničenim troškovima.

Zahvaljujući većoj predvidljivosti i transparentnosti na internetu, mogu se očekivati izravne društvene koristi, osobito za samozaposlene poduzetnike ili mikropoduzeća koja posluju putem digitalnih platformi. To obuhvaća profesionalne korisnike platformi ekonomije suradnje (iako je granica između profesionalne i osobne uporabe utvrđena na nacionalnoj razini u EU-u), ali nije moguće brojčano izraziti točnu prirodu i opseg tih koristi.

Može se očekivati da će opcija kojoj se daje prednost povećati mogućnosti za zapošljavanje ili očuvati postojeće.

Ne očekuje se da će mjera donijeti izravne koristi za okoliš.

Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti troškove glavnih opcija)?

Glavni troškovi opcije kojoj se daje prednost povezani su sa zahtjevom prema kojem internetske platforme trebaju uspostaviti interni mehanizam pravne zaštite za poslovne korisnike, kao i s jednokratnim troškovima pravnog usklađivanja za provedbu zahtjeva u pogledu transparentnosti, što u praksi znači prilagodbu uvjetima upotrebe platformi. Ti se troškovi znatno razlikuju ovisno o veličini, složenosti i broju transakcija u kojima se posreduje, ali mogu iznositi 1 ekvivalent punog radnog vremena u smislu osoblja za manje platforme i dosegnuti vrijednosti od ~0,03 % prometa za velike platforme, na temelju podataka industrije. Ne očekuje se da će trgovci iz EU-a koji trguju na platformama imati dodatne troškove. Kad je riječ o općim internetskim tražilicama, očekuje se da će troškovi usklađivanja biti ograničeni za veće tražilice (koje su dale smjernice za optimizaciju pretraživanja koje se mogu korisno upotrijebiti za poslovne korisnike ili u nekim slučajevima poslužiti kao nadahnuće za načine pružanja smislene transparentnosti) i za manje tražilice (koje bi isto tako mogle iskoristiti najbolje postojeće prakse).

Opcija kojoj se daje prednost nema znatne društvene učinke ili učinke na okoliš.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Od opcije kojoj se daje prednost glavne koristi imat će poslovni subjekti svih veličina koji upotrebljavaju internetske platforme za trgovanje. Posebne relativne koristi bit će najveće za slabije strane, kao što su

mikropoduzeća, čija je pregovaračka moć u ekonomiji internetskih platformi posebno ograničena.

U pogledu platformi kao poslovnih subjekata opcijom kojoj se daje prednost mala poduzeća (< 50 zaposlenika) izuzela bi se od obveze uspostave internog mehanizma pravne zaštite kako bi se izbjeglo opterećenje tijekom faze rasta takvih poduzeća u EU-u. U pogledu mogućnosti uspostave dodatnog praga za izuzeće poduzeća od primjene čitave Uredbe, na temelju analize prednosti i nedostataka nije moguće donijeti zaključak o tome je li uz izuzeće koje se odnosi na interni mehanizam potrebno dodati i horizontalno izuzeće.

Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Ne.

Očekuju li se drugi bitni učinci?

Najistaknutije su potencijalno znatne neizravne koristi za potrošače zahvaljujući većem izboru i povećanom povjerenju jer više malih poduzetnika ulazi u ekonomiju platformi, kao i od povećane transparentnosti, npr. u područjima kao što su objavljivanje općih kriterija na temelju kojih funkcioniraju mehanizmi određivanja poretka. Dodatne neizravne koristi mogu se očekivati u području inovacija zahvaljujući povećanju prometa i većoj predvidljivosti, ali i zahvaljujući transparentnosti u pogledu uvjeta politika pristupa podacima. Ostali potencijalno znatni učinci u područjima kao što su temeljna prava i učinci na platforme izvan EU-a ocijenjeni su te nije utvrđeno da su znatni.

D. Daljnje mjere

Kada će se politika preispitati?

Predviđeno je da će se predložena politika preispitati tri godine nakon stupanja na snagu i da će je pratiti namjenska promatračnica EU-a, kojoj će zadaća biti uočavanje i analiza novih trendova u digitalnoj ekonomiji i davanje doprinosa preispitivanju politike. To je ključan dio politike, kako bi se osigurao prilagodljiv i reaktivan pristupa održiv u budućnosti i prilagođen dinamičnosti tog područja.