



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.4.26.
SWD(2018) 139 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete

**az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó
tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról**

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

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat az online közvetített kereskedelem tisztességes feltételeinek előmozdításáról szóló rendeletről
A. A fellépés szükségessége
Miért van szükség fellépésre? Milyen problémát kell megoldani?
Az online kereskedelmet folytató uniós kereskedők számos potenciálisan káros kereskedelmi gyakorlattal szembesülnek kereskedésük online platformokon történő közvetítése során. Bizonyítékok vannak arra, hogy e gyakorlatok – például a listáról való indokolás nélküli törlés vagy a szerződési feltételek hirtelen megváltozása – jelentős negatív hatással járnak a vállalkozásokra. Ilyen gondok felmerülése esetén az Unióban nem állnak a vállalkozások rendelkezésére hatékony jogorvoslati mechanizmusok a problémák megoldására. Ez azt jelenti, hogy az európai vállalkozások nem aknázzák ki teljes mértékben az onlineplatform-gazdaság lehetőségeit, ami hátrányt okoz a platformoknak és végső soron a fogyasztóknak, különösen a határokon átnyúló kereskedelem területén. A vállalkozások forgalmát továbbá közvetlenül befolyásolja az online platformokon és online általános keresőprogramokban való láthatóságuk. A rangsorolási gyakorlatok közvetlenül befolyásolják a weboldalak láthatóságát és internetes látogatottságukat. A homályos rangsorolási gyakorlatok nagyon kedvezőtlenül hatnak a vállalkozásokra. Az online platformok ugyanakkor az egységes piac egyre növekvő mértékű szétagoltsága miatt nehézségekkel kerülnek szembe, amikor az egységes piac egészén kívánnak működni. Ez korlátozza az uniós vállalkozások platformokon keresztül létrejövő értékesítéseit, különösen a határokon átnyúló értékesítéseket. Ezeket a problémákat felerősíti az online platformok fogyasztók és vállalkozások közötti ügyletek közvetítésében betöltött növekvő jelentősége. A vállalkozások egyre nagyobb mértékben függenek az online platformoktól, és az erős, adatközpontú hálózati hatások a jelentős mértékű félelmi tényezővel együtt megbontják az egyensúlyt a kereskedők és a platformok alkupoziója között.
Mi a kezdeményezés várható eredménye?
A konkrét szakpolitikai célkitűzés három részből áll. Először is, a javaslat célja az üzleti felhasználók tisztességes, átlátható és kiszámítható kezelése az online platformok által. Másodszor, a javaslat hatékonyabb jogorvoslati lehetőségeket kíván biztosítani az üzleti felhasználóknak a problémák felmerülése esetén. Harmadszor, a kezdeményezés az online platformok számára kiszámítható és innovációbarát szabályozási környezet kialakítására törekszik az EU-ban.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?
Az olyan online platformok, mint a Booking.com, a Facebook, az eBay vagy az Amazon (és sok más) székhelyüktől függetlenül fogyasztók és kereskedők millióit kötik össze az EU határain átnyúlóan. A hatásvizsgálat alapját képező problémák erősen nemzetközi jellegűek. Még azokban az esetekben is, amikor az online platformok valamelyik nemzeti piacon indulnak, gyorsan és könnyen túlterjednek eredeti piacukon, és sok online platform valóban határokon átnyúlóan működik. Tekintettel a probléma eleve nemzetközi jellegére, a tagállami cselekvések önmagukban nem tudják kezelni azt. Az uniós többletérték abból a tényből fakad, hogy a kereskedők és a platformok közötti viszonyokat keretező egységes szabályokra van szükség a digitális egységes piac zavartalan működéséhez. E kezdeményezés célja rövid távon a vállalkozások közvetlen károsodásának megelőzése, közép- és hosszú távon pedig az online platformok egységes piacon megjelenő lehetőségeinek biztosítása az üzleti felhasználók bizalmának növelése és a megfelelő szinten alkalmazott, jól megalapozott szakpolitikai válaszok által. Ezzel tehát védeni fogja az online platform környezet valamennyi résztvevőjének érdekeit.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

A hatásvizsgálat számos szakpolitikai alternatívát figyelembe vett, a tisztán nem jogalkotási, önszabályozó szemléletű a szakpolitikai célkitűzések megvalósítását célzó, teljes egészében kötelező szabályokig.

A figyelembe vett, tisztán nem jogalkotási jellegű szakpolitikai alternatívák arra összpontosítottak, hogy felszólítsák az ágazatot olyan önkéntes intézkedések kialakítására, amelyek a legproblémásabb kereskedelmi gyakorlatokat kezelik, valamint olyan ágazati elköteleződés kialakítására, amely révén az üzleti felhasználók jogorvoslatához való hozzáférése önszabályozás útján javul. Ugyancsak ágazati, a hatékonyságról és a problémák értékeléséről szóló jelentések iránti elköteleződésen alapulna egy független nyomkövetési stratégia is. Ez az alternatíva elvetésre került, mivel vélhetően nem valósíthatja meg teljes mértékben a szakpolitikai célkitűzéseket.

A figyelembe vett jogalkotási szakpolitikai alternatívák között szerepeltek társszabályozási (jogalkotási és nem jogalkotási elemeket vegyítő), valamint minden önkéntes elemet nélkülöző, teljes egészében kötelező szabályok. A teljes egészében kötelező megoldás az említett kereskedelmi gyakorlatokat tiltó, kimerítő, kötelezően alkalmazandó szabályokat tartalmazna, kötelező uniós léptékű vitarendezési módszerrel kombinálva, valamint kötelező jelentéstételt a platformok részéről egy önálló szabályozó ügynökség részére (ahogyan azt számos tagállam javasolta). Aránytalansága miatt ez az alternatíva is elvetésre került.

Az előnyben részesített alternatíva az online platformokon és az online általános keresésben azonosított kérdések társszabályozási megoldását jelenti. Az online platformok tekintetében a szabályozási rész ötvözi a platformokra vonatkozó, jogi kötőerővel rendelkező átláthatósági kötelezettségeket, a belső jogorvoslati mechanizmusok létrehozatalára irányuló kötelezettséget, valamint a vállalkozásokat képviselő társaságok kollektív jogorvoslati fellépését lehetővé tevő rendelkezéseket. Ez összekapcsolódik az arra vonatkozó nem kötelező erejű felhívással, hogy a panaszok vonatkozásában az ágazat létre független közvetítő szervezet. Végül a kialakuló irányvonalak és a problémák értékelésének nyomon követése érdekében egy uniós szakértői csoport köré szerveződve létrejön a felmerülő problémákkal foglalkozó uniós megfigyelőközpont. Az online általános keresőprogramok tekintetében az előnyben részesített alternatíva a potenciálisan káros rangsorolási gyakorlatok miatti függőség kezelésére összpontosít. Az előirányzott intézkedések körülhatárolt (a rangsorolás egyetlen kérdésére korlátozott) átláthatósági kötelezettségekre korlátozódnak, valamint a képviselő szervezeteket vállalkozó tagjaik nevében megillető kereshetőségi jogra.

Ki melyik alternatívát támogatja?

Az online platformok üzleti felhasználói általában a platform gazdaságnak szóló messzebbre mutató, kötelező szabályokat részesítik előnyben az online platformok által közvetített jogviszonyok feletti befolyásuk növelése érdekében. Ezek közé tartoznak a vállalkozások listáról való törlésére, és a megkülönböztető gyakorlatokra vagy alkalmazások rangsorolására vonatkozó átláthatóságra irányuló szabályok, valamint az adatokhoz való hozzáférés e-kereskedelmi piacokra vonatkozó szabályai.

Az online platformok általában az önszabályozó intézkedéseket támogatják, és ellenzik a kötelező szabályokat, mivel azok túl megterhelőek üzleti modelljeik számára, és aránytalanok a szóban forgó problémák tekintetében. A digitális egységes piacért, valamint az e-kereskedelemért felelős tagállami igazgatási szakértők alapvetően a társszabályozási, problémaalapú megközelítés mellett tették le voksukat.

A rangsoroláshoz és az adatkezeléshez kapcsolódó átláthatóság tekintetében a platformok többnyire egyetértenek a magas szintű közzététellel, de figyelmeztetnek arra, hogy túl nagy átláthatóság esetén fennáll a „hazardírozás” és az algoritmusok manipulálásának kockázata. Az általános keresőprogramok már átfogó iránymutatásokkal rendelkeznek a tekintetben, hogy hogyan kell optimalizálni a rangsorolást, de figyelmeztetnek az algoritmusok közzétételének hatástalanságára nem utolsósorban annak ismeretében, hogy a kereső algoritmusokat túl sokszor és gyakran módosítják, valamint a keresési eredmények manipulációjának kockázatára.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?

Az előnyben részesített alternatívától elsősorban azt várják, hogy közvetlen gazdasági előnyökkel jár az uniós kereskedők számára a digitális platform gazdaság további eladásaival, amely az online platformoknak is előnyére válik. A javaslat várhatóan alkalmas lesz az onlineplatform-gazdaságra gyakorolt azon tompító hatás visszafordítására, amely az üzleti felhasználók bizalmatlanságának eredménye. A visszafordított tompító hatás várhatóan 0,81 milliárd és 4,05 milliárd euró közé esik.

A vállalkozások forgalmát továbbá közvetlenül befolyásolja az online általános keresőprogramokban való láthatóságuk. Az általános kereséssel rangsorolásra vonatkozó átláthatósági követelmény nagyobb mértékű kiszámíthatóságot biztosíthat az üzleti felhasználóknak.

Ugyanakkor az ilyen kötelezettség segítheti a vállalkozásokat a tájékozottabb keresésoptimalizáló stratégiák kifejlesztésében, amelyek nagyobb hatásfoka új piacok megszólítását és az online kínált innovációs lehetőségek kihasználását teszi lehetővé a vállalkozások számára, fokozva ezáltal versenyképességüket. Ez különösen a kkv-k és az online jelenléttel nem rendelkező vagy azt éppen kialakító vállalkozások számára lehet előnyös. A rangsorolási politikákba való jobb betekintés segítheti továbbá az üzleti felhasználókat az online kínált innovációs lehetőségek megragadásában.

Az előnyben részesített alternatíva a fokozott átláthatóság révén várhatóan fokozni fogja a versenyt a keresőprogramok és hasonló oldalak között, mivel a nyilvános rangsorolási politikák nagyobb differenciálási potenciált biztosítanak a start-upok, az új belépők és a meglévő szereplők számára is. A marketingstratégiáik miatt a keresőprogramoktól függő üzleti felhasználók közötti, termékek és szolgáltatások minőségére vonatkozó verseny ugyancsak fokozódhat a rangsorolási politikákba való jobb betekintés által – amennyiben az ilyen üzleti felhasználók weboldal-kialakítása a láthatóság elérése tekintetében jelenleg elmarad az optimálistól. Nem kizárt, hogy az előnyben részesített alternatíva ily módon hozzájárul a fogyasztók szempontjából pártatlanabb eredményhez, mivel a megbízhatóbb eredmények könnyebben beazonosíthatók. Az uniós jogban megállapított átláthatósági kötelezettség erősítheti a vállalkozások ilyen rendelkezés bíróság előtti érvényesítésére való képességét. Végül támogató kiegészítője is lehet a versenyjogi végrehajtási eszközöknek, mivel nagyobb betekintést biztosít az esetlegesen megkülönböztető magatartásokba. A keresőprogramokat érintő, a kezdeményezés eredményeként megjelenő további bizalom várhatóan ellensúlyozza a korlátozott költségeket.

Elképzelhetők közvetlen társadalmi előnyök, különösen a digitális platformokon üzletelő önálló vállalkozók vagy mikrovállalkozások esetében, a nagyobb online kiszámíthatóság és átláthatóság következtében. Ez érintheti az együttműködő gazdasági platformok szakmai felhasználóit (jóllehet a szakmai és személyes használat közötti határokat nemzeti szinten határozzák meg az Unióban), de az előnyök pontos jellege és terjedelme nem fejezhető ki mennyiségileg.

Az előnyben részesített alternatíva várhatóan növeli a foglalkoztatási lehetőségeket vagy megőrzi a meglévőket.

Az intézkedéstől nem várható közvetlen környezeti előny.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?

Az előnyben részesített alternatíva fő költségei az online platformok azon kötelezettségéhez kapcsolódnak, hogy belső jogorvoslati mechanizmusokat kell létrehozniuk az üzleti felhasználók részére, valamint jelentik az egyszeri jogi megfelelési költségeket az átláthatósági követelmények végrehajtásához kapcsolódóan, amely a gyakorlatban a platformok szerződési feltételeinek kiigazítását jelenti. Ezek a költségek a közvetített ügyletek méretétől, összetettségétől és számától függően igen különbözőek, de az ágazati adatok alapján egy kisebb platform esetében 1 teljes munkaidős egyenértéket tehetnek ki, míg a nagyobb platformok esetében a forgalom mintegy 0,03 %-át érhetik el. A platformokon kereskedő uniós kereskedők esetében nem várhatók további költségek. Az online általános keresőprogramok megfelelési költségei várhatóan korlátozottak lesznek mind a nagyobb keresőprogramok esetében (melyek olyan keresésoptimalizálási iránymutatásokat adnak, amelyeket az üzleti felhasználók mintaként használhatnak, vagy amelyek néhány esetben inspirációként szolgálhatnak az észszerű átláthatóság biztosításának módjai tekintetében), mind a kisebb keresőprogramok esetében (melyek ugyanúgy felhasználhatják a bevált gyakorlatokat).

Az előnyben részesített alternatívának nincs közvetlen negatív társadalmi vagy környezeti hatása.
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?
Az előnyben részesített alternatíva fő kedvezményezettjei az online platformokat kereskedésre használó, tetszőleges méretű vállalkozások. Legfőbb haszonélvezői (viszonylagosan) a mikrovállalkozásokhoz hasonló gyengébb felek lesznek, akik különösen korlátozott alkupozícióval rendelkeznek az onlineplatform-gazdaságban. A platformvállalkozások tekintetében az előnyben részesített alternatíva mentesíti az (50 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató) kisvállalkozásokat a belső jogorvoslati módszerek létrehozatalának kötelezettsége alól, hogy csökkentse az uniós platformvállalkozások növekedési szakaszában felmerülő terheket. Ami a vállalkozásokat az egész rendelet alól mentesítő további küszöb megállapításának lehetőségét illeti, az előnyök és hátrányok elemzése nem enged arra következtetni, hogy horizontális kivételt kellene hozzátenni a belső mechanizmustól függőhöz.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?
Nem.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások?
Az esetlegesen jelentős közvetett hatások leginkább a fogyasztókat érintik a nagyobb választási lehetőség és a megnövekedett bizalom miatt, mivel több kisebb kereskedő csatlakozik majd a platformgazdasághoz, valamint a fokozottabb átláthatóság miatt például az olyan területeken, mint a rangsorolási módszereket meghatározó általános kritériumok közzététele. További közvetett előnyök várhatók az innováció területén a fokozottabb forgalom és a nagyobb kiszámíthatóság eredményeképpen, de az adathozzáférési politikák modalitásainak átláthatósága révén is. Az egyéb, az alapjogok és a nem uniós platformok területéhez hasonló területekre gyakorolt esetleges jelentős hatásokat megvizsgálták, és azokat nem találták jelentősnek.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A javasolt szakpolitikai fellépést a hatálybalépést követő három év elteltével tervezik felülvizsgálni, és kijelölt uniós megfigyelőközpont egészíti ki, amely átfogja és elemzi a digitális gazdaságban megjelenő trendeket, és adatokat szolgáltat a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatához. Ez a szakpolitikai fellépés kulcsfontosságú eleme a kifejezetten a terület dinamikus jellegéhez igazított, adaptív, fogékony és a jövő követelményeinek megfelelő szemlélet biztosításához.