

Briselē, 26.4.2018.
SWD(2018) 139 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai

**par taisnīguma un pārredzamības veicināšanu komerciālajiem lietotājiem paredzētos
tiešsaistes starpniecības pakalpojumos**

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

Kopsavilkuma lapa
Ietekmes novērtējums regulas priekšlikumam par taisnīguma veicināšanu ar tiešsaistes starpniecību veiktā tirdzniecībā.
A. Rīcības nepieciešamība
Pamatojums. Risināmā problēma
ES tirgotāji, kuru tirdzniecības starpnieki ir tiešsaistes platformas, saskaras ar virkni potenciāli kaitējošu tirdzniecības praksi. Pierādījumi rāda, ka tāda prakse kā izslēgšana no saraksta, nepaziņojot par iemesliem, vai pēkšņas izmaiņas noteikumos, var būtiski negatīvi ietekmēt uzņēmumus. Kad rodas šādas problēmas, ES uzņēmumiem nav pieejami efektīvi tiesiskās aizsardzības mehānismi to risināšanai. Tas nozīmē, ka Eiropas uzņēmumi nepietiekami izmanto tiešsaistes platformu ekonomikas potenciālu, tādējādi radot zaudējumus platformām un patērētājiem, īpaši pārrobežu tirdzniecības ziņā. Arī uzņēmumu apgrozījumu tieši ietekmē popularitāte, ko tie iegūst tiešsaistes platformās un galvenajās tiešsaistes meklētājprogrammās. Ranžēšana tiešā veidā ietekmē tīmekļa vietņu popularitāti un iegūstamo interneta datplūsmu. Nepārredzamā ranžēšana var lielā mērā negatīvi ietekmēt uzņēmumus. Tai pašā laikā tiešsaistes platformas saskaras ar grūtībām strādāt vienotajā tirgū tajā radušās sadrumstalotības dēļ. Tas ierobežo ES uzņēmumu tirdzniecību caur platformām, jo īpaši pārrobežu tirdzniecības jomā. Šīs problēmas ir saistītas ar pieaugošu tiešsaistes platformu lomu starpniecības darījumos starp patērētājiem un uzņēmumiem. Uzņēmumi kļūst arvien vairāk atkarīgi no tiešsaistes platformām, un spēcīga, uz datiem balstīta tīkla ietekme kopā ar būtisku bailu faktoru izraisa ietekmes nelīdzsvarotību starp tirgotājiem un platformām.
Paredzamie šīs iniciatīvas mērķi
Konkrētās politikas mērķi ir trīskārši. Pirmkārt, priekšlikums paredz nodrošināt taisnīgu, pārredzamu un prognozējamu tiešsaistes platformu attieksmi pret komerciālajiem lietotājiem. Otrkārt, priekšlikuma mērķis ir sniegt komerciālajiem lietotājiem efektīvākas tiesiskās aizsardzības iespējas problēmu gadījumā. Treškārt, iniciatīvas mērķis ir izveidot prognozējamu un inovācijām piemērotu normatīvo vidi ES tiešsaistes platformām.
ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība
Tādām tiešsaistes platformām kā <i>Booking.com</i>, <i>Facebook</i>, <i>eBay</i> un <i>Amazon</i> (un daudzām citām) pieslēdzas miljoniem patērētāju un tirgotāju valstīs ārpus ES robežām, neatkarīgi no to juridiskās dibināšanas vietas. Ietekmes novērtējuma pamatā esošajām problēmām ir nopietns transnacionāls aspekts. Pat gadījumos, kad tiešsaistes platformas uzsāk darbu vienas valsts tirgū, šīs platformas ātri un viegli paplašina darbību ārpus šī tirgus, un daudzas tiešsaistes platformas darbojas ārpus robežām. Tikai dalībvalstu rīcība vien nevar aptvert problēmas transnacionālās iezīmes. ES pievienotā vērtība izriet no fakta, ka vienmērīgai digitālā vienotā tirgus darbībai ir nepieciešami vienoti noteikumi, kas formulē tirgotāju un platformu attiecības. Šīs iniciatīvas mērķis ir tūlītēji novērst tiešu kaitējumu uzņēmumiem un vidējā termiņā un ilgtermiņā aizsargāt tiešsaistes platformu vienotā tirgus potenciālu, uzlabojot komerciālo lietotāju uzticību un veicot pārdomātus politiskus pasākumus attiecīgajā līmenī. Tādēļ tā kalpo visu tiešsaistes platformu ekosistēmas dalībnieku interešu aizsardzībai.

B. Risinājumi
Apsvērtie leģislatīvie un neleģislatīvie politikas risinājumi. Vēlamais risinājums. Pamatojums Ietekmes novērtējumā ir apsvērti vairāki politikas risinājumi, sākot ar pilnīgi neleģislatīvām, pašregulējošām pieejām līdz pilnīgi saistošām, imperatīvām normām, kas paredzētas politikas mērķu sasniegšanai. Apsvērtie pilnīgi neleģislatīvie politikas risinājumi ir vērsti uz aicinājumiem nozarei izstrādāt brīvprātīgus pasākumus, lai risinātu lielākās tirdzniecības problēmas un noteiktu nozares saistības uzlabot komerciālo lietotāju piekļuvi tiesiskajai aizsardzībai, veicot pašregulāciju. Tāpat neatkarīgas pārraudzības stratēģijas pamatā būtu nozares saistības ziņot par problēmu lielumu un to attīstību. Šis risinājums tika atmests, jo ir maz ticams, ka ar tā palīdzību tiks sasniegti politikas mērķi. Starp apsvērtajiem leģislatīvajiem politikas risinājumiem bija kopregulācijas risinājumi (apvienojot leģislatīvus un neleģislatīvus elementus), kā arī pilnīgi saistošas, imperatīvas normas bez jebkādiem brīvprātīgiem komponentiem. Pilnīgi saistošs risinājums noteiktu visaptverošas imperatīvas normas, aizliedzot minēto tirdzniecības praksi, apvienojumā ar obligātu strīdu izšķiršanas mehānismu visā ES un platformām obligātu ziņošanu pilntiesīgai regulatīvai aģentūrai (kā ieteica vairākas dalībvalstis). Tas tika atmests kā nesamērīgs. Vēlamais risinājums ir kopregulācija, kas risina tiešsaistes platformās un galvenajās tiešsaistes meklētājprogrammās konstatētās problēmas. Attiecībā uz tiešsaistes platformām, regulējošajā daļā ir apvienotas tiesiski saistošas pārraudzības saistības platformām, pienākums izveidot iekšējus tiesiskās aizsardzības mehānismus, kā arī noteikums ļaut uzņēmumus pārstāvošām apvienībām veidot kolektīvās tiesiskās aizsardzības mehānismus. Tas tiktu apvienots ar nesaistošu aicinājumu nozarei izveidot neatkarīgu mediācijas struktūru sūdzību apstrādei. Visbeidzot, tiks izveidots radušos problēmu ES novērošanas centrs, kam pamatā būs ES ekspertu grupa un kas pārraudzīs radušās tendences un problēmu attīstību. Attiecībā uz galvenajām meklētājprogrammām, vēlamais risinājums ir vērsts uz potenciāli kaitējošas ranžēšanas prakses izraisītas atkarības novēršanu. Paredzētie pasākumi ir pārraudzības prasība (kas attiecas tikai uz ranžēšanas problēmu) un pārstāvošo organizāciju juridiskā statusa prasība, lai rīkotos savu uzņēmumu locekļu vārdā.
Atbalsts konkrētajiem risinājumiem Tiešsaistes platformu komerciālie lietotāji kopumā atbalsta tālejošākus, saistošus platformu ekonomikas noteikumus, lai palielinātu savu ietekmi attiecībās, kuru starpnieki ir tiešsaistes platformas. Tie ir noteikumi par uzņēmumu izslēgšanu no saraksta un diskriminējošas prakses vai lietotņu ranžēšanas pārraudzību, kā arī noteikumi par piekļuvi datiem e-komercijas tirdzniecības vietās. Tiešsaistes platformas kopumā atbalsta pašregulējošus pasākumus, bet iebilst pret saistošiem noteikumiem kā viņu uzņēmējdarbības modeļiem pārāk apgrūtināšiem un nesamērīgiem ar risināmajām problēmām. Eksperti, kas atbild par digitālo vienoto tirgu, kā arī par e-komerciju atbildīgie no dalībvalstu pārvaldēm, principā ir pauduši atbalstu kopregulēšanai, uz problēmas cēloņu risināšanu balstītai pieejai. Attiecībā uz ranžēšanas un datu izmantošanas pārraudzību, platformas piekrīt plašai informācijas publiskošanai, bet tās brīdina par krāpšanas un manipulācijām ar algoritmiem pārāk lielas pārraudzības gadījumā. Galvenās meklētājprogrammas jau sniedz vispusīgus norādījumus par to, kā uzlabot ranžēšanu, bet brīdina par to, ka algoritmu publiskošana nebūs efektīva, īpaši, ņemot vērā daudzās un biežās izmaiņas meklēšanas algoritmos, kā arī brīdina par manipulāciju veikšanas risku ar meklēšanas rezultātiem.
C. Vēlamā risinājuma ietekme
Ieguvums no vēlamā risinājuma (ja nav, no galvenajiem risinājumiem) Ir paredzams, ka vēlamais risinājums galvenokārt sniegs tiešu ekonomisku labumu ES tirgotājiem, palielinot tirdzniecību digitālo platformu ekonomikas ietvaros, no kā ieguvējas būs arī tiešsaistes platformas. Sagaidāms, ka priekšlikums spēs vērst pretējā virzienā kavējošo ietekmi uz tiešsaistes platformu ekonomiku, kas rodas no komerciālo lietotāju uzticības trūkuma. Ir paredzams, ka apvērstā kavējošā ietekme svārstīsies apjomā no EUR 0,81 miljarda līdz EUR 4,05 miljardiem.

Arī uzņēmumu apgrozījumu tieši ietekmē popularitāte, ko tie iegūst galvenajās tiešsaistes meklētājprogrammās. Tādējādi pienākums radīt ranžēšanas pārredzamību meklēšanā sniegs komerciālajiem lietotājiem lielāku prognozējamību.

Tai pašā laikā šāds pienākums palīdzēs uzņēmumiem izstrādāt pamatotākas meklēšanas optimizācijas stratēģijas un gūt labāku izpratni, un tādējādi uzņēmumi varēs piekļūt jauniem tirgiem un izmantot tiešsaistē piedāvātās inovāciju iespējas, tā palielinot savu konkurētspēju. Tas būs īpaši noderīgi MVU un uzņēmumiem, kas nav atrodamī tiešsaistē vai tikko uzsāk darbību tiešsaistē. Arī labāka ranžēšanas politikas izpratne varētu palīdzēt komerciālajiem lietotājiem aptvert tiešsaistē piedāvātās inovāciju iespējas.

Tāpat var paredzēt, ka, līdz ar labāku pārredzamību, vēlmais risinājums veicinās meklētājprogrammu un salīdzināšanas vietņu konkurenci, jo publiskas ranžēšanas politika var sniegt lielākas iespējas diferencēt jaunuzņēmumus, jaunpienācējus, kā arī esošus dalībniekus. To komerciālo lietotāju, kuru tirgvedības stratēģija ir atkarīga no meklētājprogrammām, konkurence produktu un pakalpojumu kvalitātes ziņā arī varētu potenciāli palielināties, jo tiek gūta lielāka izpratne par ranžēšanas politiku – gadījumos, kad šādu komerciālo lietotāju tīmekļa vietņu dizains pašlaik nav pietiekami labs, lai sasniegtu popularitāti. Nav izslēgts, ka vēlmais risinājums veicinās arī objektīvāku rezultātu iegūšanu patērētājiem tādā ziņā, ka būs vieglāk noteikt atbilstošākus rezultātus. ES likumā iekļautais pienākums nodrošināt pārredzamību palielinās uzņēmumu spēju izmantot šādu noteikumu tiesvedībā. Visbeidzot, tas papildinās konkurences tiesībās iekļautos izpildes instrumentus, jo tiks gūta lielāka izpratne par iespējamām diskriminējošām darbībām. Var paredzēt, ka iniciatīvas rezultātā panākta lielāka uzticība meklētājprogrammām kompensēs ierobežotās izmaksas.

Ir iespējami lielākas prognozējamības un pārredzamības tiešsaistē radīti tieši sociāli ieguvumi, it īpaši pašnodarbinātiem uzņēmējiem vai mikrouzņēmumiem, kuri veic uzņēmējdarbību caur digitālām platformām. Tas ietver sadarbības ekonomikas platformu profesionālos lietotājus (lai gan profesionālas un personīgas izmantošanas robežas ES ir noteiktas valsts līmenī), bet nav iespējams noteikt šādu ieguvumu precīzu būtību un apmēru.

Paredzams, ka vēlmais risinājums vai nu palielinās nodarbinātības iespējas, vai tās saglabāsies esošā līmenī.

Pasākums neparedz tiešu apkārtējās vides uzlabošanu.

Vēlamā risinājuma izmaksas (ja tādas nav, galveno risinājumu izmaksas)

Vēlamā risinājuma lielākās izmaksas ir saistītas ar prasību tiešsaistes platformām izstrādāt iekšēju tiesiskās aizsardzības mehānismu komerciālajiem lietotājiem; paredzamas arī vienreizējas tiesiskās atbilstības nodrošināšanas izmaksas, lai īstenotu pārredzamības prasības, kas faktiski nozīmē platformu noteikumu pielāgošanu. Šo izmaksu apjoms, sarežģītība un ar starpniecības palīdzību veikto darījumu skaits ievērojami atšķiras, bet apjoms var sasniegt 1 pilna laika (pilnslodzes ekvivalents) darbinieku mazākām platformām, un vērtības ziņā aptuveni 0,03 % no apgrozījuma lielām platformām, balstoties uz nozares datiem. ES tirgotājiem, kas veic tirdzniecību caur platformām, nav paredzamas papildu izmaksas. Paredzams, ka atbilstības nodrošināšanas izmaksas būs nelielas gan lielākām tiešsaistes meklētājprogrammām (kas ir sniegušas meklētājprogrammas optimizācijas norādījumus, ko var atbilstīgi pārprofilēt komerciālajiem lietotājiem, kā arī, dažos gadījumos tie var kalpot par iedvesmu, kā nodrošināt jēgpilnu pārredzamību), gan mazākām meklētājprogrammām (jo arī tās varētu ņemt par paraugu pastāvošo labāko praksi).

Vēlamajam risinājumam nav tiešas būtiskas ietekmes sociālajā un vides jomā.

Ietekme uz uzņēmumiem, MVU un mikrouzņēmumiem

Lielākie ieguvēji no vēlamā risinājuma būs visdažādākā apjoma uzņēmumi, kas veic tirdzniecību, izmantojot tiešsaistes platformas. Relatīvi ieguvumi būs lielāki vājākām pusēm, piemēram, mikrouzņēmumiem, kuru ietekme tiešsaistes platformu ekonomikā ir īpaši ierobežota.

Attiecībā uz platformu uzņēmumiem, vēlmais risinājums atbrīvos mazos uzņēmumus (< 50 darbinieku) no pienākuma izveidot iekšēju tiesiskās aizsardzības mehānismu, lai novērstu slogu ES platformu uzņēmumu izvēršanas posmā. Attiecībā uz iespēju veidot papildu sliekšni, nepiemērojot uzņēmumiem visu regulu pilnībā, priekšrocību un trūkumu analīze nepieļauj vajadzību pievienot horizontālu izņēmumu uz iekšēju mehānismu attiecinātam atvieglojumam.

Vai būs nozīmīga ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldi?
Nē.
Cita nozīmīga ietekme
Visievērojamākie ieguvumi ir potenciāli nozīmīgi, netieši ieguvumi patērētājiem lielākas izvēles un palielinātas uzticības rezultātā, platformu ekonomikā ienākot mazākiem tirgotājiem, kā arī lielākas pārredzamības iegūšanā, piemēram, tādās jomās kā ranžēšanas mehānismus noteicošo galveno kritēriju atklāšana. Var paredzēt papildu netiešus ieguvumus inovāciju jomā, palielinoties apgrozījumam un prognozējamībai, bet arī datu piekļuves politikas nosacījumu pārredzamībai. Ir izvērtēta cita potenciāli nozīmīga ietekme tādās jomās kā pamattiesības un ietekme uz platformām, kas nav ES platformas, un šī ietekme nav atzīta par nozīmīgu.
D. Turpmākā rīcība
Politikas pārskatīšanas termiņš
Ierosināto politiku ir paredzēts pārskatīt pēc trim gadiem pēc stāšanās spēkā, un to papildina speciāls ES Novērošanas centrs, kas iegūs un analizēs radušās tendences digitālajā ekonomikā un informēs par politikas pārskatīšanu. Tas ir galvenais politikas komponents, lai nodrošinātu pielāgojamu, reaģētspējīgu un nākotnē izmantojamu pieeju, kas īpaši pielāgota jomas dinamiskajai būtībai.