

Briuselis, 2018 04 26
SWD(2018) 139 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento

**dėl verslo klientams teikiamų internetinio tarpininkavimo paslaugų sąžiningumo ir
skaidrumo didinimo**

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

Santraukos lentelė
Pasiūlymo dėl Reglamento dėl sąžiningumo elektroninėje prekyboje, kuri vykdoma dalyvaujant tarpininkams, skatinimo poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kodėl? Kokia problema sprendžiama?
Elektronine prekyba užsiimančios ES pardavėjai susiduria su įvairia galimai žalinga prekybos praktika, kai vykdydami šią veiklą naudojami interneto platformomis kaip tarpininkėmis. Turimi duomenys rodo, kad tokia praktika, pavyzdžiui, pašalinimas iš sąrašo nenurodant priežasčių arba netikėti sąlygų pakeitimai, gali daryti didelę neigiamą įtaką įmonėms. ES nėra veiksmingų teisių gynimo mechanizmų, kuriais įmonės galėtų pasinaudoti kilus tokioms problemoms ir jas išspręsti. Tai reiškia, kad Europos įmonės neišnaudoja interneto platformų ekonomikos galimybių, o tai daro neigiamą poveikį platformoms ir galiausiai vartotojams, ypač tarptautinės prekybos atžvilgiu. Be to, įmonių apyvarta tiesiogiai priklauso nuo interneto platformose ir bendrosios interneto paieškos sistemose įgyto matomumo. Reitingo nustatymas daro tiesioginį poveikį interneto svetainių matomumui ir gaunamam interneto lankytojų srautui. Neaiški reitingo nustatymo tvarka gali daryti ypač neigiamą poveikį įmonėms. Taip pat ir interneto platformoms kyla sunkumų veikiant visoje bendrojoje rinkoje dėl prasidedančio bendrosios rinkos susiskaidymo. Tai riboja prekybą, ypač tarpvalstybinę, kurią ES įmonės vykdo naudodamosi platformomis. Šios problemas lemia vis didėjanti interneto platformų kaip tarpininkių svarba vartotojams ir įmonėms sudarant sandorius. Įmonės tampa vis labiau priklausomos nuo interneto platformų, o dėl stipraus, duomenimis grindžiamo tinklo poveikio, taip pat svarbaus baimės veiksnio, prarandama pardavėjų ir platformų derybinės galios pusiausvyrą.
Ko siekiama šia iniciatyva?
Siekiama trijų konkrečių politikos tikslų. Pirmia, šiuo pasiūlymu ketinama užtikrinti, kad interneto platformos taikytų verslo klientams sąžiningas, skaidrias ir nuspėjamas sąlygas. Antras pasiūlymo tikslas – pasiūlyti verslo klientams veiksmingesnių teisių gynimo būdų, kuriais jie galėtų pasinaudoti iškilus problemoms. Trečias šios iniciatyvos tikslas – sukurti ES interneto platformoms nuspėjamą ir palankią inovacijoms reglamentavimo aplinką.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?
Interneto platformos, tokios kaip „Booking.com“, „Facebook“, „eBay“ arba „Amazon“ (ir daugelis kitų), jungia milijonus vartotojų ir prekybininkų iš įvairių ES valstybių nepaisant jų teisinės įsisteigimo vietos. Poveikio vertinimo metu nustatytoms problemoms būdingas akivaizdus tarpvalstybinis aspektas. Net ir tais atvejais, kai interneto platformos pradeda veikti vienoje nacionalinėje rinkoje, jos sparčiai ir lengvai plečiasi už savo kilmės rinkos ribų, tad iš tiesų daugelis interneto platformų veikia tarpvalstybiniu mastu. Pavienės valstybės narės savo veiksmais negali išspręsti esminių tarpvalstybinių problemos aspektų. ES pridėtinę vertę lemia tai, kad sklandžiam bendrosios skaitmeninės rinkos veikimui būtinos vienodos prekybininkų ir platformų santykių nustatančios taisyklės. Šios iniciatyvos tikslas – užkirsti kelią žalai, kurią įmonės gali tiesiogiai patirti artimiausiu laikotarpiu, ir apsaugoti interneto platformų potencialą bendrojoje rinkoje vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, didinant verslo klientų pasitikėjimą ir užtikrinant galimybę atitinkamu lygiu taikyti informaciją pagrįstas atsakomąsias politikos priemones. Dėl šios priežasties ši iniciatyva yra tinkama visų interneto platformų ekosistemos dalyvių interesams apsaugoti.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Atliekant poveikio vertinimą apsvarstytos įvairios politikos galimybės, pradedant su teisėkūra visiškai nesusijusiais savireguliuojamais būdais ir baigiant visapusiškai saistančiomis privalomomis taisyklėmis, skirtomis politikos tikslams pasiekti.

Apsvarstytos su teisėkūra nesusijusios politikos galimybės buvo pagrįstos pramonės sektoriui skirtais raginimais parengti savanoriškas priemones, skirtas daugiausiai problemų keliančiai prekybos praktikai, ir įpareigoti pramonės sektoriaus atstovus užtikrinti verslo klientams galimybę lengviau pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis taikant savireguliuojamą. Savarankiška priežiūros strategija taip pat būtų pagrįsta pramonės sektoriaus įsipareigojimu informuoti apie veiksmingumą ir problemų raidą. Ši galimybė buvo atmesta nesitikint, kad ji būtų tinkama visapusiškam politikos uždavinių įgyvendinimui užtikrinti.

Svarstant su teisėkūra susijusias politikos galimybes buvo apsvarstyti ir bendro reguliavimo sprendimai (apimantys su teisėkūra susijusius ir nesusijusius elementus) ir visapusiškai saistančios privalomos taisyklės be savanoriškumo elementų. Taikant visapusiškai saistančią sprendimą būtų nustatytos išsamios privalomos taisyklės, kuriomis būtų draudžiama aptariama prekybos praktika, kartu su privalomu, visoje ES taikytinu ginčų sprendimo mechanizmu, o platformos būtų įpareigosotos teikti privalomas ataskaitas visateisei reguliavimo agentūrai (tokį pasiūlymą pateikė tam tikras skaičius valstybių narių). Ši galimybė buvo atmesta kaip neproporcinga.

Tinkamiausia galimybė yra bendro reguliavimo pagrįstas sprendimas, skirtas su interneto platformomis ir bendrosios interneto paieškos sistemomis susijusiems klausimams spręsti. Interneto platformoms skirta reglamentuojančioji dalis apima joms taikomą teisiškai privalomų skaidrumo užtikrinimo įpareigojimų rinkinį, įpareigojimą nustatyti vidaus teisių gynimo mechanizmus, taip pat nuostatas, kuriomis įmonės atstovaujančioms asociacijoms užtikrinama galimybė pasinaudoti kolektyvinio teisių gynimo mechanizmu. Tai būtų derinama su neįpareigojančiu pramonės sektoriaus atstovų raginimu įsteigti nepriklausomą instituciją, kuri tarpininkautų nagrinėjant skundus. Galiausiai, siekiant stebėti besiformuojančias tendencijas ir problemų raidą, bus įsteigtas ES kylančių problemų stebėjimo centras, kurio pagrindą sudarys ES ekspertų grupė. Kalbant apie bendrosios interneto paieškos sistemas, tinkamiausia galimybė skirta su galimai žalinga reitingo nustatymo praktika susijusios priklausomybės problemai spręsti. Numatytos priemonės apsiriboja apibrėžtu skaidrumo užtikrinimo įpareigojimu (susijusiu tik su reitingo nustatymo klausimu) ir atstovaujančių organizacijų teisiniu pagrindu veikti savo įmonės narių vardu.

Kas kuriai galimybei pritaria?

Interneto platformų verslo klientai iš esmės pritaria platesnėms platformų ekonomikos privalomoms taisyklėms, kurios padidintų jų įtaką ryšiams, palaikomiems tarpininkaujant interneto platformoms. Tai būtų taisyklės, kuriomis reglamentuojamas įmonių pašalinimas iš sąrašo, diskriminuojančios praktikos arba taikomųjų programų reitingo nustatymo skaidrumas, taip pat taisyklės, kuriomis reglamentuojama prieiga prie duomenų e. prekyvietėse.

Interneto platformų atstovai iš esmės pritaria savireguliuojamo principu pagrįstoms priemonėms ir prieštarauja privalomoms taisyklėms, nes jos pernelyg apsunkintų jų verslo modelius ir būtų neproporcingos aptariamoms problemoms spręsti. Valstybių narių administracijų ekspertai, atsakingi už bendrąją skaitmeninę rinką ir elektroninę prekybą, iš esmės pritarė bendro reguliavimu ir problemos sprendimu grindžiamam metodui.

Kalbant apie reitingo nustatymo ir duomenų naudojimo skaidrumą, platformų atstovai pritarė plataus masto duomenų atskleidimo principams, bet įspėja apie „žaidimą“ ir manipuliavimą algoritmais, jei skaidrumo būtų per daug. Bendrosios interneto paieškos sistemos jau pateikia išsamius nurodymus apie tai, kaip optimizuoti reitingo nustatymą, bet įspėja apie duomenų atskleidimo algoritmo neveiksmingumą, ypač atsižvelgiant į tai, kad paieškos algoritmai dažnai daug keičiami, ir perspėja apie manipuliavimo paieškos rezultatais pavojų.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Tikimasi, kad tinkamiausia galimybė visų pirma duos tiesioginės ekonominės naudos ES pardavėjams dėl išaugusio pardavimo skaitmeninėje platformų ekonomikoje, o tai bus naudinga ir interneto platformoms. Numatoma, kad pasiūlymas leis išjudinti interneto platformomis grindžiamą ekonomiką, kurią stabdo menkas verslo klientų pasitikėjimas. Tikimasi, kad tokio stabdomojo poveikio apgręžimo poveikis sieks nuo 0,81 mlrd. EUR iki 4,05 mlrd. EUR.

Įmonių apyvartai tiesioginį poveikį daro ir matomumas, kurį jos įgyja bendrosios interneto paieškos sistemose. Todėl įpareigojimas užtikrinti skaidrumą nustatant reitingą bendrosios interneto paieškos sistemose leistų užtikrinti verslo klientams didesnį nuspėjamumą.

Kartu toks įpareigojimas padėtų įmonėms sukurti labiau informacija grindžiamas paieškos optimizavimo strategijas, į kurias įsigilinusios įmonės galėtų patekti į naujas rinkas, pasinaudoti interneto teikiamomis inovacijų galimybėmis ir taip padidinti savo konkurencingumą. Tai būtų ypač naudinga MVĮ ir įmonėms, kurios nevykdo veiklos internete arba tik pradeda ją vykdyti. Daugiau informacijos apie reitingo nustatymo principus taip pat galėtų padėti verslo klientams pasinaudoti interneto teikiamomis inovacijų galimybėmis.

Taip pat galima tikėtis, kad tinkamiausia galimybė, užtikrindama didesnį skaidrumą, skatins paieškos sistemų ir kainų palyginimo svetainių konkurenciją, nes viešojo reitingo nustatymo politika gali užtikrinti daugiau diferencijavimo galimybių startuoliams, naujiems ir esamiems rinkos dalyviams. Verslo klientų, kurių prekybos strategija grindžiama paieškos sistemomis, konkurencija dėl produktų ir paslaugų kokybės taip pat gali padidėti dėl geresnio reitingo nustatymo principų išmanymo, jei jų interneto svetainės dizainas šiuo metu neoptimalus matomumui pasiekti. Be to, gali atsirasti ir taip, kad tinkamiausia galimybė padės užtikrinti labiau nešališkus rodiklius vartotojų atžvilgiu, t. y. bus lengviau atpažinti aktualesnius rezultatus. ES teisėje įtvirtintas skaidrumo užtikrinimo įsipareigojimas sustiprintų įmonių gebėjimą pasinaudoti tokia nuostata teismo procesuose. Galiausiai jis padėtų papildyti konkurencijos teisėje nustatytas vykdymo užtikrinimo priemones, nes leistų geriau įžvelgti galimą diskriminacinį elgesį. Tikėtina, kad pasitikėjimas paieškos sistemomis, sustiprėjęs įgyvendinant iniciatyvą, atsvertų ribotas sąnaudas.

Visų pirma tiesioginę socialinę naudą dėl padidėjusio nuspėjamumo ir skaidrumo internete galėtų gauti savarankiškai dirbantys verslininkai arba labai mažos įmonės, verslą vykdančios per skaitmenines platformas. Tai apima profesionalius bendradarbiavimui skirtų ekonomikos platformų naudotojus (nors ES riba tarp profesionalaus ir asmeninio naudojimo nustatoma nacionaliniu lygmeniu), tačiau tokios naudos pobūdžio ir apimtys kiekybiškai įvertinti neįmanoma.

Galima tikėtis, kad tinkamiausia galimybė padidins užimtumo galimybes arba išsaugos esamas.

Iš šios priemonės nesitikima jokios tiesioginės naudos aplinkos apsaugai.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Tinkamiausios galimybės įgyvendinimo išlaidos susijusios su interneto platformoms taikomu reikalavimu nustatyti vidaus teisių gynimo mechanizmą, skirtą verslo klientams; jos taip pat apima vienkartinės teisinių reikalavimų laikymosi išlaidas įgyvendinant skaidrumo užtikrinimo reikalavimus, o tai praktiškai reiškia platformų naudojimo sąlygų pritaikymą. Šios išlaidos labai priklauso nuo sandorių, dėl kurių tarpininkaujama, dydžio, sudėtingumo ir skaičiaus, bet remiantis pramonės sektoriaus duomenimis gali sudaryti 1 personalo etato ekvivalentą mažesnėms platformoms ir siekti apytiksliai 0,03 proc. apyvartos didelėms platformoms. Platformose prekiaujantys ES pardavėjai papildomų išlaidų neturėtų patirti. Tikėtina, kad bendrosios interneto paieškos sistemų teisių reikalavimų laikymosi išlaidos bus gana nedidelės tiek didesnėms paieškos sistemoms (kurios yra pateikusios optimizavimo paieškos sistemai gaires, kuriomis galėtų pasinaudoti verslo klientai arba kai kuriais atvejais jos būtų naudingos ieškant skaidrumo užtikrinimo būdų), tiek mažesnėms paieškos sistemoms (nes jos gebėtų taip pat pasinaudoti sukaupta geriausia patirtimi).

Tinkamiausia galimybė nedaro tiesioginio neigiamo socialinio poveikio arba poveikio aplinkai.

Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?
Visų dydžių įmonės, vykdančios prekybą naudodamosi interneto platformomis, bus pagrindinės šios tinkamiausios galimybės teikiamos naudos gavėjos. Konkreti santykinė nauda bus didžiausia silpniesiems dalyviams, pavyzdžiui, labai mažoms įmonėms, kurių derybinė galia interneto platformų ekonomikoje yra ypač menka. Įgyvendinant tinkamiausią galimybę mažos platformų įmonės (mažiau nei 50 darbuotojų) būtų atleidžiamos nuo įpareigojimo nustatyti vidaus teisių gynimo mechanizmą, kad būtų išvengta naštos ES platformų įmonių stiprinimo etape. Galimybės nustatyti papildomą visų reglamento nuostatų netaikymo įmonėms ribą pranašumų ir trūkumų analizė nepagrindžia būtinybės be specialiai vidaus mechanizmui skirtos išimties įtraukti ir horizontaliąją išimtį.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Ne.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Galima apčiuopiama netiesioginė nauda vartotojams yra didžiausia, nes, platformų ekonomikoje dalyvaujant vis daugiau smulkių pardavėjų, užtikrinamas didesnis pasirinkimas ir pasitikėjimas, taip pat garantuojamas didesnis skaidrumas, pvz., atskleidžiami bendrieji reitingo nustatymo mechanizmų kriterijai. Papildomos netiesioginės naudos galima tikėtis inovacijų srityje dėl padidėjusios apyvartos ir didesnio nuspėjamumo, bet taip pat ir dėl prieigos prie duomenų politikos principų skaidrumo. Buvo vertinamas ir kitas galimai svarbus poveikis, pvz., pagrindinėms teisėms, taip pat poveikis ES nepriklausančioms platformoms, tačiau paaiškėjo, kad jis yra menkas.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Siūlomą politiką numatoma persvarstyti praėjus trejiems metams nuo jos įgyvendinimo pradžios; numatoma įsteigti specialų ES stebėjimo centrą, kuris fiksuos ir analizuos naujas tendencijas skaitmeninėje ekonomikoje ir praneš apie jas už politikos persvarstymą atsakingoms struktūroms. Tai esminis politikos elementas, kuriuo užtikrinamas pritaikymas, atsaką užtikrinantis ir ateityje veiksmingas metodas, specialiai pritaikytas prie dinamiško aptariamos srities pobūdžio.