

Брюксел, 26.4.2018 г.
SWD(2018) 139 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на
посреднически онлайн услуги**

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

Обобщение
Оценка на въздействието във връзка с предложение за регламент за насърчаване на справедливост и прозрачност при търговията, извършвана чрез онлайн посредничество
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Търговците в ЕС, които осъществяват своята дейност в интернет с посредничеството на онлайн платформи, рискуват да станат жертва на редица потенциално вредни търговски практики. Фактите показват, че тези практики — като например безпричинното прекратяване на предлагането на техните стоки или услуги или внезапните промени в общите условия — могат да окажат значително отрицателно въздействие върху предприятията. При възникването на такива проблеми търговците не разполагат с ефективни механизми за защита на равнището на ЕС. Това означава, че европейските предприятия не се възползват от пълния потенциал на икономиката на онлайн платформите, което е в ущърб на самите платформи, а оттам — и на потребителите, най-вече в контекста на трансграничната търговия. Наред с това оборотът на предприятията е в пряка зависимост от тяхната видимост на онлайн платформите и в онлайн търсачките от общ характер. Непосредствено въздействие върху видимостта на уебсайтовете и получавания от тях интернет трафик оказват практиките във връзка с класирането. Когато тези практики са неясни, отрицателното въздействие върху предприятията може да е много сериозно. Същевременно, поради наблюдаваната напоследък разпокъсаност на единния пазар, онлайн платформите са изправени пред трудности, възпрепятстващи дейността им в рамките на този пазар. Това ограничава продажбите, и по-специално трансграничните продажби, които европейските предприятия реализират посредством онлайн платформи. Описаните по-горе проблеми са свързани с важността на онлайн платформите, които предоставят посреднически услуги при сделките между потребителите и предприятията. Предприятията изпадат във все по-силна зависимост от тези платформи, като значителните мрежови ефекти от генерирането на данни, наред със страха от ответни действия, водят до неравновесие в позициите за договаряне между търговците и платформите.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
В настоящата инициатива са заложили три конкретни цели: първата се отнася до осигуряването на справедливо, прозрачно и предвидимо третиране на бизнес ползвателите от страна на онлайн платформите; втората цел е бизнес ползвателите да получат по-ефективни възможности за защита при евентуални проблеми, а третата — да бъде създадена предвидима и благоприятстваща иновациите регулаторна среда за онлайн платформите в рамките на ЕС.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?
Онлайн платформите — като например Booking.com, Facebook, eBay и Amazon (както и много други), осигуряват връзка между милиони потребители и търговци в рамките на ЕС, независимо от мястото им на установяване. Проблемите, описани в оценката на въздействието, имат силно изразен транснационален аспект. Много от онлайн платформите оперират на трансгранично равнище, тъй като дори дейността им да започва в рамките на един национален пазар, те бързо и лесно се разрастват извън неговите граници. Изначално присъщият транснационален характер на проблема не може да бъде обхванат от индивидуалните действия на държавите членки. Добавената стойност от действията на равнището на ЕС произтича от обстоятелството, че за доброто функциониране на цифровия единен пазар са необходими единни правила, уреждащи отношенията между търговците и платформите.

Целта на настоящата инициатива е да се предотвратят преките вреди за предприятията в краткосрочен план и да се съхрани свързаният с единния пазар потенциал на онлайн платформите в средносрочен и дългосрочен план чрез повишаване на доверието на бизнес ползвателите и вземането на политически решения на подходящо равнище при най-пълно осъзнаване на фактите. Следователно инициативата помага да се защитят интересите на всички участници в екосистемата на онлайн платформите.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

В оценката на въздействието са разгледани няколко варианта на политиката, които варират от изцяло незаконодателни подходи на саморегулиране до напълно обвързващи задължителни правила, насочени към постигане на заложените цели.

В изцяло незаконодателните варианти, които бяха разгледани, се предвижда секторът да бъде призован да изготви доброволни мерки по отношение на най-проблематичните търговски практики и да поеме ангажимент за подобряване на достъпа на бизнес ползвателите до механизмите за защита посредством саморегулиране. По аналогичен начин при евентуална стратегия за независим мониторинг ще се разчита на ангажимент от страна на сектора да докладва за ефективността и за начина, по който еволюират проблемите. Този вариант беше отхвърлен с аргумента, че е малко вероятно той да доведе до цялостно постигане на целите на политиката.

Разгледаните варианти на законодателна политика включват решения за съвместно регулиране (в които се съчетават законодателни и незаконодателни елементи), както и изцяло задължителни правила без доброволни компоненти. Изцяло задължителните решения биха определили изчерпателни разпоредби за забрана на въпросните търговски практики, съпътствани от задължителен за целия ЕС механизъм за решаване на спорове и задължение за платформите да представят доклади пред самостоятелна агенция (както беше предложено от няколко държави членки). Това предложение беше отхвърлено като непропорционално.

Предпочитаният вариант се състои в решение за съвместно регулиране, с което ще се търси решение на проблемите, отнасящи се до онлайн платформите и онлайн търсачките от общ характер. По отношение на онлайн платформите в регулаторната част се предвижда набор от правно обвързващи задължения за прозрачност, задължение за създаване на вътрешни механизми за защита и разпоредби, позволяващи колективна защита за сдруженията, представляващи предприятия. Това ще бъде съчетано с незадължителен призив към сектора да учреди независим орган за медиация при жалби. Ще бъде създадена и обсерватория на ЕС, организирана около група от експерти, която ще извършва мониторинг както на новите тенденции, така и на възникващите проблеми и на начините, по които те еволюират. Що се отнася до онлайн търсачките от общ характер, с предпочитания вариант се цели преодоляване на зависимостта от потенциално вредните практики във връзка с класирането. Предвидените мерки са ограничени до задължението за прозрачност (което, от своя страна, се свежда конкретно до класирането) и до процесуалната легитимация на представителните организации, действащи от името на своите членове.

Кой подкрепя отделните варианти?

Като цяло бизнес ползвателите се обявяват в полза на по-широкообхватните и задължителни правила за икономиката на онлайн платформите, така че да се увеличи тяхната тежест в отношенията, зависещи от посредничеството на тези платформи. Предвиждат се правила във връзка с решенията за отстраняване на търговци от платформите и прозрачност при дискриминационните практики или класирането на приложения, както и правила относно достъпа до данни на пазарите за електронна търговия.

Онлайн платформите подкрепят мерките за саморегулиране и се обявяват против въвеждането на задължителни правила, които според тях ще са твърде обременяващи за техните бизнес модели и няма да осигурят пропорционално решаване на проблемите. Експертите, отговарящи за цифровия единен

пазар и за електронната търговия от администрациите на държавите членки, изразяват принципна подкрепа за подход, включващ съвместно регулиране и насочен към решаването на проблеми.

По отношение на прозрачността при класирането и използването на данни онлайн платформите биха подкрепили въвеждането на стриктни задължения за разкриване на информация, но предупреждават, че прекомерната прозрачност би създала риск от измами и манипулиране на алгоритмите. Онлайн търсачките от общ характер вече предоставят подробни насоки относно манипулирането на резултатите от търсенията и относно начините за оптимизиране на класирането, но предупреждават, че оповестяването на алгоритмите за търсене не е ефективно — не на последно място поради множеството и честите промени в тези алгоритми.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?

Очаква се предпочитаният вариант да генерира преки икономически ползи за търговците в ЕС чрез допълнителни продажби в рамките на икономиката на цифровите платформи, които биха били от значение и за онлайн платформите. Предварителната оценка сочи, че с предложението ще се постигне обрат в неблагоприятното въздействие върху икономиката на онлайн платформите, породено от недоверието на бизнес ползвателите. Очакваното финансово изражение на този обрат е между 0,81 млрд. евро и 4,05 млрд. евро.

Тъй като оборотът на търговците зависи непосредствено от тяхната видимост в онлайн търсачките от общ характер, въвеждането на задължение за прозрачност относно класирането в резултатите, генерирани от тези търсачки, ще повиши предвидимостта за бизнес ползвателите.

С това задължение ще се помогне на предприятията да разработят по-целенасочени стратегии за оптимизиране на търсачките, като по-доброто познаване на тези стратегии може да предостави достъп до нови пазари и до предлаганите онлайн възможности за иновации, с което ще се подобри конкурентоспособността на тези предприятия. Това би било особено полезно за малките и средните предприятия, както и за предприятията, които не присъстват в интернет или присъстват съвсем отскоро. По-доброто познаване на политиките във връзка с класирането може също така да помогне на бизнес ползвателите да се възползват от възможностите за иновации, предлагани онлайн.

Очаква се, че по-голямата прозрачност, заложена в предпочитания вариант, ще окаже благоприятни последици върху конкуренцията между търсачките и сайтовете за сравнение, тъй като публичните политики във връзка с класирането могат да помогнат при разграничаването между стартиращите предприятия, новите участници и съществуващите участници. По-доброто разбиране на тези политики може да доведе до оптимизиране на уебсайтовете, така че да бъде подобрена тяхната видимост, и съответно да засили конкуренцията във връзка с качеството на продуктите и услугите между бизнес ползвателите, чиито маркетингови стратегии зависят от онлайн търсачките. Не е изключено предпочитаният вариант също така да гарантира по-голяма обективност за потребителите, изразяваща се в по-лесно идентифициране на резултатите, които са важните за тях. С установяване на задължение за прозрачност в правото на ЕС ще се утвърди възможността на предприятията да използват тази разпоредба при съдебно производство. То също така ще бъде полезно допълнение към инструментите за правоприлагане съгласно правото в областта на конкуренцията, тъй като би предоставило по-пълна представа за евентуалното наличие на дискриминационно поведение. Очаква се ограничените разходи да бъдат компенсирани от допълнителното доверие в онлайн търсачките, породено от настоящата инициатива.

По-голямата предвидимост и прозрачност ще доведе и до преки социални ползи — най-вече за самостоятелно заетите предприемачи и за микропредприятията, които извършват своята дейност чрез цифрови платформи. Такива ползи се очакват и за професионалните потребители на платформи, свързани с икономиката на споделянето (въпреки че в ЕС разграничението между професионална и лична употреба е определено на национално равнище), но точният характер и обхват на тези ползи не могат да бъдат определени количествено.

С предпочитания вариант ще се постигне увеличаване на възможностите за заетост или те ще бъдат запазени на сегашните равнища.

Мярката няма да доведе до преки ползи за околната среда.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Основната част от разходите за прилагане на предпочитания вариант са свързани със задължението за онлайн платформите да създадат вътрешни механизми за защита за бизнес ползвателите; в тях са включени и еднократни разходи за привеждане в съответствие, чиято цел е да се изпълнят правните изисквания за прозрачност, което на практика означава адаптиране на общите условия на платформите. Тези разходи варират значително в зависимост от големината, сложността и броя на сделките, извършени чрез посредничество, като данни от сектора сочат, че за по-малките платформи те могат да достигнат 1 еквивалент на пълно работно време, а за големите — около 0,03 % от оборота. Не се очакват допълнителни разходи за търговците в ЕС, извършващи дейност чрез онлайн платформи. Предполага се, че разходите за привеждане в съответствие за онлайн търсачките от общ характер ще бъдат ограничени — както за по-големите (чиито насоки във връзка с оптимизирането могат да бъдат адаптирани за целите на бизнес ползвателите или, в някои случаи, да дадат идеи относно начините за осигуряване на прозрачност), така и за по-малките търсачки (тъй като те също ще могат да се възползват от съществуващите добри практики).

Предпочитаният вариант не оказва пряко отрицателно въздействие в икономическо, социално и екологично отношение.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Основни бенефициери от предпочитания вариант са предприятията от всякакъв мащаб, които използват онлайн платформи за търговия. Този вариант ще осигури най-големи ползи за по-слабите участници — например микропредприятията, чиито позиции за договаряне в рамките на икономиката на онлайн платформите са особено ограничени.

В съответствие с предпочитания вариант малките предприятия (< 50 служители) ще бъдат освободени от задължението за създаване на вътрешни механизми за защита, като целта е да се намали административната тежест в етапа на разрастване на онлайн платформите в ЕС. Що се отнася до възможността за определяне на допълнителен праг за освобождаване на предприятия от разпоредбите на целия регламент, анализът на предимствата и недостатъците не позволява да се формулират заключения относно необходимостта от добавяне на хоризонтално освобождаване към вече посоченото освобождаване от задължението за създаване на вътрешни механизми за защита.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Не.

Ще има ли други значителни въздействия?

С най-голямо потенциално значение са непреките ползи за потребителите, дължащи се на по-големия избор и повишеното доверие (в резултат на факта, че все повече малки търговци ще получат достъп до икономиката на онлайн платформите), както и на по-голямата прозрачност — например по въпроси като оповестяване на общите критерии при механизмите за класиране. Могат да се очакват допълнителни непреки ползи в областта на иновациите, които ще се дължат на нарастването на оборота, по-голямата предвидимост и прозрачността във връзка с различните политики, уреждащи достъпа до данни. Беше извършена оценка на потенциалните въздействия върху други области, като например основните права и отражението върху платформите, разположени извън ЕС, според която тези въпроси не са от значение.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Преглед на предложената политика ще бъде извършен три години след нейното влизане в сила, като

наред с това се предвижда създаването на обсерватория на ЕС, която ще регистрира и анализира новите тенденции в цифровата икономика и ще подпомага посочения преглед. Този преглед е основен компонент на политиката, като целта е да се гарантира адаптивен, отговорен и съобразен с бъдещите предизвикателства подход, пригоден към динамичния характер на тематиката.