

Bruxelles, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului
privind promovarea echității și a transparenței pentru furnizorii prin servicii de
intermediere online**

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

Fișă rezumat
Evaluarea impactului Propunerii de regulament privind promovarea echității în intermedierea online
A. Necesitatea de a acționa
De ce? Care este problema abordată?
Comercianții din UE care încheie tranzacții online se confruntă cu o serie de practici comerciale potențial dăunătoare în cazurile în care respectivele tranzacții sunt efectuate prin intermediul platformelor online. Există dovezi care arată că aceste practici – cum ar fi delistarea fără justificare sau modificarea bruscă a termenelor și condițiilor – pot avea un impact negativ semnificativ asupra întreprinderilor. Atunci când apar astfel de probleme, întreprinderile nu dispun de măsuri reparatorii eficace în UE pentru a le rezolva. Acest lucru înseamnă că întreprinderile europene nu valorifică întregul potențial al economiei platformelor online, în detrimentul platformelor și, în ultimă instanță, al consumatorilor, în special prin prisma comerțului transfrontalier. În plus, cifra de afaceri a întreprinderilor este afectată direct de vizibilitatea lor pe platformele online și pe motoarele de căutare generală online. Practicile de ierarhizare influențează direct vizibilitatea site-urilor și traficul de internet primit. Practicile de ierarhizare opace ar putea avea efecte extrem de negative asupra întreprinderilor. În același timp, platformele online întâmpină dificultăți atunci când își desfășoară activitatea în cadrul pieței unice, din cauza fragmentării incipiente a acestei piețe. Acest lucru limitează vânzările realizate de întreprinderile din UE prin intermediul platformelor, în special vânzările transfrontaliere. Problemele menționate sunt cauzate de importanța tot mai mare a platformelor online în intermedierea tranzacțiilor dintre consumatori și întreprinderi. Întreprinderile sunt din ce în ce mai dependente de platformele online, iar efectele de rețea puternice, bazate pe date, împreună cu un „factor teamă” semnificativ, au ca rezultat un dezechilibru între puterea de negociere a comercianților și cea a platformelor.
Ce se așteaptă de la această inițiativă?
Obiectivele de politică specifice sunt triple. În primul rând, propunerea urmărește să asigure un tratament echitabil, transparent și previzibil al furnizorilor prin servicii de intermediere online de către platformele online. În al doilea rând, propunerea urmărește să le ofere furnizorilor prin servicii de intermediere online opțiuni mai eficace în ceea ce privește căile de atac în cazul în care se confruntă cu probleme. În al treilea rând, inițiativa urmărește să creeze un mediu de reglementare previzibil și favorabil inovării pentru platformele online din UE.
Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?
Platformele online, cum ar fi Booking.com, Facebook, eBay sau Amazon (și multe altele) pun în legătură milioane de consumatori și comercianți la nivel transfrontalier în cadrul UE, indiferent de locul unde își au sediul sau domiciliul. Problemele evidențiate în cadrul evaluării impactului au o componentă profund transnațională. Chiar și în cazurile în care platformele online își încep activitatea pe o singură piață națională, acestea se extind rapid și ușor dincolo de piața lor inițială, și, în numeroase cazuri, își desfășoară activitatea la nivel transfrontalier. Măsurile luate în mod individual de statele membre nu pot aborda caracteristicile transnaționale intrinseci ale acestei probleme. Valoarea adăugată la nivelul UE derivă din faptul că, pentru buna funcționare a pieței unice digitale, sunt necesare norme uniforme care să reglementeze relația dintre comercianți și platforme. Prezenta inițiativă are ca scop să prevină prejudicierea directă a întreprinderilor pe termen scurt și foarte scurt și să garanteze potențialul platformelor online de a se extinde la nivelul pieței unice pe termen mediu și lung, prin sporirea încrederii furnizorilor prin servicii de intermediere online și prin facilitarea unor răspunsuri de politică în cunoștință de cauză, la nivelul corespunzător. Prin urmare, aceasta servește la protejarea intereselor tuturor participanților la ecosistemul platformelor online.

B. Soluții

Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?

Evaluarea impactului a analizat o gamă largă de opțiuni de politică, de la abordări de autoreglementare strict nelegislative la norme imperative pe deplin obligatorii care vizează realizarea obiectivelor de politică.

Opțiunile de politică strict nelegislative luate în considerare s-au axat pe apelurile adresate întreprinderilor din sector de a lua măsuri voluntare menite să abordeze practicile comerciale cele mai problematice și de a stabili un angajament din partea sectorului de a îmbunătăți accesul la măsuri reparatorii pentru furnizorii prin servicii de intermediere online prin intermediul autoreglementării. În mod similar, o strategie de monitorizare independentă s-ar baza pe angajamentele asumate de sector de a prezenta rapoarte privind eficacitatea măsurilor întreprinse și evoluția problemelor. Această opțiune a fost respinsă, deoarece este improbabil să îndeplinească în totalitate obiectivele de politică.

Printre opțiunile de politică legislative avute în vedere, au fost analizate soluții de coreglementare (care combină elemente legislative și nelegislative), precum și norme imperative, pe deplin obligatorii, fără componente voluntare. O soluție pe deplin obligatorie ar consta în stabilirea de norme imperative exhaustive care să interzică practicile comerciale în cauză, combinate cu un mecanism de soluționare a litigiilor obligatoriu la nivelul UE și cu raportarea obligatorie de către platforme către o agenție de reglementare de sine stătătoare (așa cum au propus o serie de state membre). Această soluție a fost respinsă, fiind considerată disproporționată.

Opțiunea preferată este o soluție de coreglementare care răspunde problemelor identificate în cadrul platformelor online și al căutărilor generale online. În ceea ce privește platformele online, partea de reglementare combină o serie de norme de transparență obligatorii din punct de vedere juridic aplicate platformelor, obligația de a crea căi de atac interne, precum și dispoziții care să permită acțiuni colective în despăgubire pentru asociațiile care reprezintă întreprinderi. Aceasta ar urma să fie asociată unui apel fără caracter obligatoriu adresat întreprinderilor din sector de a institui un organism de mediere independent pentru tratarea reclamațiilor. În sfârșit, ar urma să fie înființat și un observator UE pentru problemele care este posibil să apară, constituit în jurul unui grup de experți din UE, cu scopul de a monitoriza tendințele incipiente și evoluția problemelor. În ceea ce privește motoarele de căutare generală online, opțiunea preferată vizează remedierea dependenței induse de practicile de ierarhizare potențial dăunătoare. Măsurile prevăzute se limitează la obligația de transparență (al cărei domeniu de aplicare se reduce strict la chestiunea ierarhizării), precum și la calitatea procesuală acordată organizațiilor reprezentative pentru a acționa în numele membrilor lor comerciali.

Care sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

Furnizorii prin servicii de intermediere online sprijină, în general, adoptarea de norme obligatorii, mai ambițioase, pentru economia bazată pe platforme, ceea ce le-ar permite să exercite o putere de negociere mai mare în cadrul relațiilor intermediare de platformele online. Sunt incluse aici norme privind delistarea întreprinderilor, norme de transparență în ceea ce privește practicile discriminatorii sau ierarhizarea aplicațiilor, precum și norme privind accesul la datele de pe piețele de comerț electronic.

Platformele online susțin, în general, măsurile de autoreglementare și se opun normelor obligatorii, pe care le consideră prea împovărătoare pentru modelele lor de afaceri și disproporționate în raport cu problemele existente. Experții responsabili pentru piața unică digitală și pentru comerțul electronic din cadrul administrațiilor statelor membre și-au exprimat, în principiu, sprijinul pentru o abordare de coreglementare, orientată către probleme.

În ceea ce privește transparența cu privire la ierarhizare și la utilizarea datelor, platformele ar fi de acord să facă publice în mare măsură informațiile de care dispun, dar avertizează cu privire la pericolul de inducere în eroare („gaming”) și de manipulare a unor algoritmi în cazul excesului de transparență. Motoarele de căutare generală furnizează deja orientări detaliate cu privire la modul în care pot fi optimizate pozițiile în ierarhia rezultatelor, dar avertizează cu privire la ineficacitatea divulgării algoritmilor, nu în ultimul rând din cauza modificărilor numeroase și frecvente ale algoritmilor de căutare, precum și cu privire la riscurile de manipulare a rezultatelor căutării.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

În primul rând, se preconizează că opțiunea preferată va produce beneficii economice directe pentru comercianții din UE prin realizarea de vânzări suplimentare în economia platformelor digitale, lucru care le-ar aduce beneficii și platformelor online. Se estimează că propunerea este capabilă să inverseze un efect de frânare asupra economiei platformelor online cauzat de lipsa de încredere din partea furnizorilor prin servicii de intermediere online. Se preconizează că efectul de frânare inversat se va situa între 0,81 miliarde EUR și 4,05 miliarde EUR.

În plus, cifra de afaceri a întreprinderilor este afectată direct de vizibilitatea lor pe motoarele de căutare generală online. O obligație de transparență cu privire la ierarhizarea rezultatelor în cadrul căutărilor generale ar permite, așadar, o mai mare previzibilitate pentru furnizorii prin servicii de intermediere online.

În același timp, o astfel de obligație ar ajuta întreprinderile să dezvolte strategii mai bine fundamentate de optimizare a căutărilor, ceea ce le-ar putea permite să pătrundă pe noi piețe și să valorifice oportunitățile de inovare oferite online, îmbunătățindu-și astfel competitivitatea. Acest lucru ar fi deosebit de benefic pentru IMM-urile și întreprinderile care nu au o prezență online sau a căror prezență online este incipientă. De asemenea, o mai bună înțelegere a politicilor de ierarhizare i-ar putea ajuta pe furnizorii prin servicii de intermediere online să valorifice oportunitățile de inovare oferite online.

Se preconizează, de asemenea, că opțiunea preferată va avea un efect favorabil asupra concurenței între motoarele de căutare și site-urile de comparare ca urmare a transparenței sporite, întrucât divulgarea politicilor de ierarhizare poate oferi mai multe posibilități de diferențiere între întreprinderile nou-înființate, cele nou intrate pe piață și cele existente. De asemenea, este posibil ca, odată cu o mai bună înțelegere a politicilor de ierarhizare, să se intensifice concurența cu privire la calitatea produselor și a serviciilor între furnizorii prin servicii de intermediere online care depind de motoarele de căutare pentru strategiile lor de marketing – în măsura în care design-ul actual al site-urilor respectivelor furnizori prin servicii de intermediere online este inadecvat pentru asigurarea vizibilității. Nu este exclus ca opțiunea preferată să contribuie, de asemenea, la un grad mai mare de imparțialitate pentru consumatori, deoarece rezultatele mai relevante ar deveni mai ușor de identificat. Stipularea în dreptul UE a unei obligații de transparență le-ar permite întreprinderilor să invoce dispoziția respectivă în cadrul procedurilor judiciare. În sfârșit, aceasta ar aduce, de asemenea, o completare utilă instrumentelor de asigurare a respectării prevăzute de dreptul concurenței, deoarece ar permite o imagine mai completă asupra eventualelor comportamente discriminatorii. Ar fi de așteptat ca încrederea suplimentară în motoarele de căutare câștigată în urma inițiativei să compenseze costurile limitate.

Este posibil să existe beneficii sociale directe, în special pentru antreprenorii independenți sau microîntreprinderile care își desfășoară activitatea prin intermediul platformelor digitale, ca urmare a unui grad mai mare de previzibilitate și transparență online. Sunt incluși aici utilizatorii profesionali ai platformelor de economie colaborativă (cu toate că, în UE, granițele dintre utilizarea profesională și cea personală sunt stabilite la nivel național), însă natura exactă și amploarea acestor beneficii nu pot fi cuantificate.

Se poate preconiza că opțiunea preferată fie va crește oportunitățile de angajare, fie le va menține pe cele existente.

De pe urma măsurii nu sunt așteptate beneficii ecologice directe.

Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Costurile principale ale opțiunii preferate sunt costurile legate de cerința ca platformele online să instituie un mecanism intern de soluționare pentru furnizorii prin servicii de intermediere online, precum și costurile de conformare juridică punctuale necesare pentru a pune în aplicare cerințele în materie de transparență, ceea ce în practică înseamnă adaptarea termenelor și condițiilor platformelor. Aceste costuri variază considerabil în funcție de dimensiunea, complexitatea și numărul de tranzacții intermediare; conform datelor din sector, ele pot fi de 1 echivalent normă întreagă în cadrul schemei de personal pentru platformele de dimensiuni mai mici sau de aproximativ 0,03 % din cifra de afaceri pentru platformele mari. Nu se preconizează costuri suplimentare pentru comercianții din UE care încheie tranzacții pe platforme. Costurile de conformare pentru motoarele de căutare

generală online sunt preconizate a fi relativ limitate atât pentru motoarele de căutare mai mari (care au furnizat deja orientări de optimizare pentru motoarele de căutare ce ar putea fi refolosite pentru furnizorii prin servicii de intermediere online sau, în unele cazuri, ar putea servi drept sursă de inspirație pentru alte modalități de a asigura un nivel de transparență adecvat), cât și pentru cele mai mici (întrucât acestea ar putea să pornească de la cele mai bune practici existente).

Opțiunea preferată nu are efecte negative directe în domeniul social sau al mediului.

Care va fi impactul asupra societăților, IMM-urilor și microîntreprinderilor?

Întreprinderile de toate dimensiunile care utilizează platforme online pentru a încheia tranzacții vor fi principalii beneficiari ai opțiunii preferate. Cele mai mari avantaje relative se vor răsfrânge asupra părților mai vulnerabile, cum ar fi microîntreprinderile, a căror putere de negociere în economia platformelor online este deosebit de limitată.

În ceea ce privește întreprinderile care gestionează platformele, opțiunea preferată ar scuti întreprinderile mici (<50 de angajați) de obligația de a institui un mecanism intern de soluționare, astfel încât să se evite impunerea unor sarcini în etapa de extindere a întreprinderilor din UE care gestionează platforme. În ceea ce privește posibilitatea de a stabili un prag suplimentar sub care întreprinderile să fie exonerate complet de aplicarea regulamentului, analiza argumentelor pro și contra nu permite formularea unor concluzii privind necesitatea de a introduce și o derogare orizontală, în plus față de cea care vizează mecanismul menționat.

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și asupra administrațiilor naționale?

Nu.

Vor exista și alte efecte semnificative?

Cel mai importante sunt beneficiile indirecte pentru consumatori, rezultate în urma extinderii gamei de produse și servicii disponibile și a întăririi încrederii ca urmare a creșterii numărului de mici comercianți care intră pe piața platformelor, care ar putea fi semnificative, precum și beneficiile aduse de un grad mai mare de transparență, de exemplu, în domenii precum divulgarea criteriilor generale care determină mecanismele de ierarhizare. Pot fi preconizate și alte beneficii indirecte, în domeniul inovării, ca urmare a creșterii cifrei de afaceri și a gradului de previzibilitate, dar și datorită transparenței cu privire la modalitățile prevăzute de politicile de acces la date. Au fost evaluate și alte efecte potențial semnificative, în domenii precum drepturile fundamentale, precum și efectele asupra platformelor din afara UE, însă acestea nu au fost considerate semnificative.

D. Acțiuni subsecvente

Când va fi reexaminată politica?

Se intenționează ca politica propusă să fie reexaminată după trei ani de la intrarea în vigoare și să fie însoțită de un Observator UE special constituit în acest sens, care va identifica și analiza tendințele incipiente în economia digitală și ale cărui contribuții vor sta la baza reexaminării politicii. Această componentă a politicii este esențială pentru a se asigura o abordare adaptabilă, reactivă și viabilă pe termen lung, ajustată în mod specific la natura dinamică a domeniului.