



Брюксел, 25.5.2016 г.
COM(2016) 288 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Онлайн платформите и цифровият единен пазар
Възможности и предизвикателства пред Европа**

{SWD(2016) 172 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Онлайн платформите промениха драстично цифровата икономика през последните две десетилетия и са източник на многобройни ползи в днешното цифрово общество. Те играят важна роля в създаването на стойност в областта на цифровите технологии, която е в основата на бъдещия икономически растеж в ЕС, и следователно са от съществено значение за ефективното функциониране на цифровия единен пазар.

В съобщение, излагащо стратегия за цифровия единен пазар (ЦЕП),¹ Комисията пое ангажимент да извърши задълбочена оценка на ролята на платформите, включително в икономиката на споделено потребление, и на онлайн посредниците. Впоследствие Комисията проведе редица семинари и проучвания², както и широкомащабна обществена консултация, която привлече голям брой отговори.

Настоящото съобщение има две цели:

1. Да очертае основните въпроси, идентифицирани в оценката на онлайн платформите.
2. Да представи позицията на Комисията относно възможностите за иновация и предизвикателствата от регулаторен характер, свързани с онлайн платформите, и да изложи нейния подход за подкрепа на по-нататъшното им развитие в Европа.

Съобщението е придружено от работен документ на службите на Комисията и обобщаващ доклад за резултатите от обществената консултация, в който са представени допълнителен анализ и доказателства в подкрепа на изложените по-долу предложения³.

2. НАРАСТВАЩОТО ЗНАЧЕНИЕ НА ОНЛАЙН ПЛАТФОРМИТЕ В ЦИТРОВАТА ИКОНОМИКА

Онлайн платформите възникват в различна форма и размер и продължават да се развиват с темпо, което не е наблюдавано в никой друг сектор на икономиката. Понастоящем те обхващат широк набор от дейности, включително⁴ рекламни онлайн платформи, онлайн пазари, търсачки, социални медии и приложения за творческо съдържание, платформи за разпространение на приложения, комуникационни услуги, разплащателни системи и платформи за икономика на споделянето.

Онлайн платформите имат няколко важни общи и специфични характеристики. По-специално те:

- имат способността да създават и оформят нови пазари, да отправят предизвикателство към традиционните пазари и да организират нови форми на

¹ COM(2015) 192 final.

² Това включва икономическо проучване относно онлайн платформите от Съвместния изследователски център на Комисията, две проучвания на Евробарометър относно въздействието на онлайн платформите, изслушване относно онлайн платформите, организирано от Европейския център за политическа стратегия, както и заключения от множество контакти с академичните среди и заинтересовани страни, които бяха включени в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящото съобщение. През втората половина на 2016 г. се очакват допълнителни проучвания.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Неизчерпателен набор от примери: AdSense на Google, DoubleClick, eBay и Amazon Marketplace, търсачките на Google и Bing, Facebook и YouTube, GooglePlay и App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalandomarketplace и Uber.

участие в стопанска дейност или на осъществяване на стопанска дейност, основаващи се на събиране, обработка и редактиране на големи количества данни;

- оперират на многостранни пазари, но с различна степен на контрол върху преките взаимодействия между групи потребители;
- възползват се от „мрежовите ефекти“, при които, най-общо казано, стойността на услугата нараства с броя на потребителите;
- често разчитат на информационни и комуникационни технологии, за да достигат незабавно и лесно до своите потребители;
- играят основна роля в създаването на стойност в областта на цифровите технологии, най-вече чрез привличане на значителна стойност (включително чрез акумулиране на данни), улесняване на нови стопански начинания и създаване на нови стратегически зависимости.

Тези особености на онлайн платформите донесоха редица важни ползи за цифровата икономика и обществото. Онлайн платформите улесняват повишаването на ефективността и действат като магнит за иновациите на основата на данни⁵. Те разширяват потребителския избор, като по този начин допринасят за подобряване на конкурентоспособността на промишлеността и подобряват благосъстоянието на потребителите.

Онлайн платформите предлагат и потенциал за разширяване на гражданското участие в обществото и демокрацията, тъй като улесняват достъпа до информация, по-специално за по-младите поколения⁶ и през граница⁷.

Нарастващото значение на цифровата икономика, свързано с многообразието и бързо променящия се характер на платформените екосистеми, обаче създава нови предизвикателства от политически и регулаторен характер. Настоящото съобщение разглежда както измерението на иновациите и растежа, така и всички предизвикателства от регулаторен характер.

3. СЪЗДАВАНЕ НА ПОДХОДЯЩА СРЕДА ЗА ПРИВЛИЧАНЕ, ЗАДЪРЖАНЕ И РАЗВИТИЕ НА НОВИ НОВАТОРИ В ОБЛАСТТА НА ОНЛАЙН ПЛАТФОРМИТЕ

Редица конкурентоспособни в световен план платформи са създадени в Европа, като например Skyscanner и BlaBlaCar. Като цяло обаче понастоящем ЕС представлява

⁵ За възможностите, предлагани от иновациите на основата на данни, вж. също съобщение на Европейската комисия „Към просперираща икономика, основана на данни“, COM(2014) 442 final.

⁶ Вж. подробности в Доклада относно обществената консултация от 2015 г. относно „Гражданство на ЕС: споделете вашето мнение за общите ни ценности, права и демократично участие“ (достъпна на http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf), стр. 10. Най-голямата група сред 2170-те респонденти е тази на младите хора на възраст 18—30 години (29 %) Вж. също: Проучване на Евробарометър относно използването на медиите в ЕС — Есен 2014 г.

⁷ Девет от 10 респонденти (91 %) от обществената консултация относно гражданството на ЕС считат, че достъпът до политическа информация през граница би позволил на гражданите на ЕС да изградят ясни мнения по въпроси, свързани с демокрацията в Европа. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, стр. 10.

само 4 % от общата пазарна капитализация на най-големите онлайн платформи: по-голямата част от платформите са създадени в САЩ и Азия⁸.

Икономическият сектор на онлайн платформите предоставя големи възможности за иновации за новосъздадените европейски предприятия, както и за установени оператори на пазара, да разработват нови икономически модели, продукти и услуги. В Европа има процъфтяваща общност на новосъздадените предприятия с динамични предприемачи, насочени към нови възможности в областта на икономиката на споделянето, енергетиката, здравеопазването, банковите дейности, творческото съдържание и много други. Показателен за това е фактът, че приложенията, създадени от европейски разработчици, носят 30 % от световните приходи на водещите платформи за разпространение на приложения⁹.

Създаването на подходящи рамкови условия и подходяща среда е от съществено значение, за да се насърчи възникването, развитието и задържането на нови онлайн платформи в Европа.

На първо място това включва създаване на функционален цифров единен пазар и премахване на пречките, за да могат предприятията да навлязат на пазара в Европа и да се разраснат бързо без да го напускат. В това отношение предстоящата европейска програма в областта на икономиката на споделянето ще предостави насоки относно приложимото законодателство на ЕС и ще даде препоръки на държавите членки, с цел да се подкрепи едно балансирано развитие на икономиката на споделянето.

В приетата наскоро стратегия за цифровизиране на европейската промишленост¹⁰ са определени редица мерки, които да спомогнат за осъществяването на тези амбиции. Те включват инвестиции за създаване на инфраструктура за данни и изчисления от световна класа, обслужваща целите на науката и иновациите, с предвиждана инвестиция в размер на 50 милиарда евро публични и частни средства за разширяване на възможностите на Европа в областта на цифровите иновации. В този пакет са включени и мерки за рационализиран подход за стандартизация, който има за цел да насърчи трансграничната и междусекторната оперативна съвместимост.

Вече има редица текущи инициативи в изследователската сфера и други специфични дейности по финансиране, чиято цел е да подпомогнат възникването на иновативни екосистеми на основата на платформи. Те включват осигуряване на високоскоростен достъп до интернет на територията на ЕС¹¹ и подкрепа за отворени платформи за услуги¹². В този контекст Комисията вижда необходимост да се започне обсъждане на въпроса как да се оформи интернетът на бъдещето като мощна, отворена,

⁸ Вж. SWD(2016) 172 final.

⁹ Plum (2016 г., A policy toolkit for the open economy — where online meets offline („Политически инструментариум за икономиката на приложенията — среща на онлайн и офлайн средата“)

¹⁰ Вж.: Съобщение на Европейската комисия „Цифровизиране на европейската промишленост — Оползотворяване в пълна степен на предимствата на цифровия единен пазар“, COM(2016) 180 final.

¹¹ Цифровата инфраструктура е един от секторите с основно значение, набелязан като акцент за Европейския фонд за стратегически инвестиции, вж.: <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. Иновациите и изследванията, както и програмата в областта на цифровите технологии са и две от четирите приоритетни области за инвестиции (включително за инфраструктура) по линия на Европейския фонд за регионално развитие, вж.: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.

¹² Пример за това е проектът за софтуерна екосистема с отворен код FIWARE, подпомогнат от проекта на ЕС „Интернет на бъдещето“. Неговата мисия е „да изгради отворена устойчива екосистема, основана на обществени, безвъзмездни и насочени към иновациите стандарти за софтуерна платформа, които ще улеснят разработването на нови интелигентни приложения в множество сектори“. <https://www.fiware.org/>.

ориентирана към потребителя оперативно съвместима платформена екосистема, по-специално с подкрепата на „Хоризонт 2020“¹³.

Накрая, проекти като инициативата „Startup Europe“¹⁴ предоставят консултации и финансиране, като по този начин стимулират възможностите на новосъздадените предприятия за експериментиране и растеж.

Като цяло онлайн платформите насърчават създаването на стойност в областта на цифровите технологии, което ще генерира икономически растеж на цифровия единен пазар. Тяхното значение предполага, че улесняването и подкрепата за възникването на конкурентни платформи, базирани в ЕС, е както икономически, така и стратегически императив за Европа.

4. БАЛАНСИРАНА РЕГУЛАТОРНА РАМКА ЗА ОНЛАЙН ПЛАТФОРМИ НА ЦИФРОВИЯ ЕДИНЕН ПАЗАР

Подходящата регулаторна рамка за цифровата икономика трябва да допринася за устойчивото развитие и разширяването на икономическия модел, основан на платформи, в Европа.

Първо, за да може Европа да оползотвори в пълна степен предимствата на икономиката, основаваща се на платформи, и да стимулира растежа на новосъздадените европейски предприятия в областта на платформите, в рамките на единния пазар естествено не може да съществуват 28 различни набора от правила за онлайн платформи. Различаващите се национални или дори местни правила за онлайн платформи създават несигурност за икономическите оператори, ограничават достъпността на цифровите услуги и пораждат объркване сред потребителите и предприятията. Хармонизираните правила на равнище ЕС, например наскоро приетият Общ регламент относно защитата на данните¹⁵ и Директивата за мрежова и информационна сигурност¹⁶, са важни за улесняване на растежа и бързото разширяване на иновативни платформи.

Второ, онлайн платформите са предмет на съществуващите правила в ЕС в области като конкуренция, защита на потребителите, защита на личните данни и свободите на единния пазар. Спазването на тези правила от всички, включително от платформите, е от съществено значение, за да се гарантира, че всички участници са поставени в условията на лоялна конкуренция. Това ще създаде доверие у предприятията и широката общественост, за да се ангажират те без колебания с онлайн платформите.

Ефективното правоприлагане е от решаващо значение. Трансграничният характер на платформите означава, че правоприлагането изисква добро сътрудничество между съответните органи, както е предвидено в реформата на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите¹⁷ и както е посочено в Общия

¹³ Комисията ще инициира работа върху елементите на инициативи за изследвания относно интернет от следващо поколение, включително обществена консултация.

¹⁴ Вж.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>.

¹⁵ Регламент (ЕС) 2016/679.

¹⁶ Одобрена от Европейския парламент и от Съвета на 7 декември 2015 г. след предложението на Комисията от 2013 г.: COM/2013/048 final - 2013/0027 (COD).

¹⁷ Регламент (ЕС) 2006/2004.

регламент относно защитата на данните. Способността на публичните органи да реагират ефективно на нови и потенциално дестабилизиращи развития на пазара и технологиите, както и на такива икономически модели също ще бъде от съществено значение. Това може да включва инвестиции в нови технологии, които подкрепят публичните действия, включително анализ на големи масиви от данни, при събирането на по-подробна информация относно екосистемите на основата на онлайн платформи¹⁸ като част от по-широките мерки за осигуряване на публичен сектор на основата на данни¹⁹. Заедно с държавите членки и платформите Комисията ще проучи допълнително, как могат да бъдат постигнати тези цели.

Трето, необходимостта да се подкрепи ролята на платформите за насърчаване на иновациите, изисква всички бъдещи регулаторни мерки, предложени на равнище ЕС, да разглеждат само ясно идентифицирани проблеми, свързани с конкретен вид или дейност на онлайн платформите в съответствие с принципите за по-добро регулиране. При този ориентиран към решаването на проблеми подход следва да се започне с оценка дали съществуващата рамка е все още подходяща. Икономиката на споделяне е добър пример, при който правилата, създадени при отчитане на традиционното и често местно предоставяне на услуги, може да възпрепятстват икономическите модели на основата на онлайн платформи. Този въпрос ще бъде разгледан в предстоящото съобщение на Комисията относно икономиката на споделянето.

Накрая, основаните на принципи²⁰ мерки за саморегулиране/съвместно регулиране, включително инструментите на промишлеността за осигуряване на прилагането на правните изисквания и подходящи механизми за мониторинг също могат да бъдат от значение. Подкрепени от подходящи механизми за мониторинг, те могат да постигнат точен баланс между предвидимост, гъвкавост, ефективност и необходимост при разработването на съобразени с бъдещето решения.

Като общо правило, при разработването на отговори на въпроси, свързани с онлайн платформите, Комисията ще вземе предвид следните принципи:

- **условия на равнопоставеност за съпоставими цифрови услуги;**
- **отговорно поведение на онлайн платформите с цел защита на основни ценности;**
- **прозрачност и безпристрастност с цел запазване на доверието на потребителите и защита на иновациите;**
- **отворени и недискриминиращи пазари в икономика, основана на данни.**

В следващия раздел е илюстрирано как Комисията възнамерява да приведе тези принципи в действие в политиката.

¹⁸ Вж. работния документ на Института за бъдещи технологични изследвания (JRC/IPTS) относно цифровата икономика, „An economic policy perspective on online platforms“ („Перспектива на икономическата политика относно онлайн платформите“), 2016 г.

¹⁹ ОИСР Ministerial Declaration Helsinki 2015: „Очакваме стратегическото използване на новите цифрови инструменти и на големи информационни масиви да даде възможност за публичен сектор на основата на данни“, вж.: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

²⁰ Комисията е публикувала принципите на най-добрите практики на адрес: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

5. ПРИЛАГАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПЛАТФОРМИТЕ В ЕС

i) Гарантиране на равнопоставеност за съпоставими цифрови услуги

Прогнозира се, че до 2020 г. съобщенията чрез услуги „over-the-top“ (OTT) ще достигнат пазарен дял от 90 % от общия пазар на съобщителни услуги²¹.

В отговор на обществената консултация относно оценката и прегледа на регулаторната рамка за електронни комуникации мнозинството от респондентите — включително редица държави членки, асоциации на оператори, повечето от утвърдените оператори и редица доставчици — считат, че услугите OTT предоставят на потребителите функционален заместител на традиционните далекосъобщителни услуги²².

Респондентите от обществената консултация, принадлежащи към различни групи от заинтересовани страни, предложиха да се постави акцент върху специфичните дейности, извършвани от онлайн платформите, и да се гарантират условия на равнопоставеност²³.

Конкуренцията на икономическите модели, основани на онлайн платформи, осигурява стимули за традиционните участници на пазара за въвеждане на иновации и за подобряване на работата им. Много онлайн платформи се оказаха предизвикателство за традиционните икономически модели и предлагат услуги, които все повече се възприемат от потребителите като заместители на услуги, предлагани по традиционен начин. Доставчиците на онлайн комуникационни услуги OTT са пример за това, тъй като се конкурират във все по-голяма степен с доставчиците на традиционни далекосъобщителни услуги²⁴. Въпреки това, тези услуги не са предмет на същите правила като традиционните далекосъобщителни услуги.

Разбирането за съпоставима услуга може да се различава в зависимост от контекста на публичната политика. За някои цели (като напр. сигурност и поверителност на комуникациите) може да се наложи да се разгледат всички услуги, улесняващи интерактивните комуникации между техните потребители; в други случаи е възможно крайните потребители да асоциират гаранции, напр. за осигуряване на качество на услугата или за безпроблемно свързване между различните доставчици на услуги, с използването на публични ресурси, например телефонни номера.

Създаването на среда с условия на равнопоставеност в съответните области следва да бъде основният принцип в цифровия единен пазар. За постигането на условия на равнопоставеност може да е необходимо опростяване, модернизиране и олекотяване на съществуващото законодателство. Тези усилия за модернизация следва да са

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

²² Вж. обобщения доклад: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294.

²³ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

²⁴ Някои от тези онлайн комуникационни услуги (напр. тези, чийто икономически модел се основава на приходи от реклама или събиране на данни) показват типичните характеристики на платформи, т.е. оперират на многостранни пазари и се възползват от „мрежови ефекти“.

насочени към избягване на налагането на непропорционална тежест върху новите, както и върху традиционните икономически модели.

Като общ принцип съпоставимите цифрови услуги следва да са предмет на еднакви или сходни правила, като надлежно се отчитат възможностите за ограничаване на приложното поле и обхвата на съществуващото законодателство. Като част от прегледа на правилата на ЕС в областта на далекосъобщенията, който предстои да приключи през 2016 г., Комисията оценява възможността за предлагане на целенасочен набор от предложения, които включват известно дерегулиране (като се отчитат определени правила, които понастоящем са приложими само за традиционните електронни съобщителни услуги, като например някои задължения за универсална услуга), заедно с прилагането, когато е необходимо, на по-ограничен набор от специфични за областта на съобщенията правила спрямо всички съответни и съпоставими услуги, включително предоставяните от доставчиците на ОТТ услуги.

Като част от прегледа на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот в електронните комуникации през 2016 г. Комисията ще обмисли коригирането на нейното приложно поле и потенциалното прилагане на някои от правилата ѝ, например на свързаните с поверителността, също и спрямо онлайн комуникационните ОТТ услуги.

ii) Гарантиране на отговорно поведение на онлайн платформите

*Всеки трети потребител на интернет е дете²⁵. В сравнение с 2010 г. вероятността децата на възраст 11—16 години да бъдат изложени на подбуждащи към омраза съобщения е нараснала с 20 %. Децата също така могат по-лесно да бъдат изложени на съдържание за възрастни, често с неограничен достъп (23 от 25-те най-посещавани уебсайта за възрастни от потребители на интернет в Обединеното кралство предоставят незабавен, свободен и неограничен достъп до грубо порнографско видеосъдържание).*²⁶

*Само през 2015 г. Internet Watch Foundation (Фондация за наблюдение на интернет) във Великобритания е идентифицирала 68 902 уникални URL-адреса на материали, съдържащи сексуално насилие спрямо деца, разположени на сървъри в целия свят.*²⁷

Около три четвърти от всички респонденти от обществената консултация, включително по-голямата част от потребителите, гражданите и предприятията, призоваха за повече прозрачност на политиката относно съдържанието на

²⁵ On ein Three: Internet Governance and Children's Rights („Един от трима: управлението на интернет и правата на децата“), Sonia Livingstone, John Carr и Jasmina Byrne, ноември 2015 г.

²⁶ Проучване на EU Kids Online [www.eukidsonline.net/]. В Обединеното кралство органът за телевизия по заявка е открил, че само за един месец не по-малко от 44 000 ученици от начално училище са имали достъп до уебсайт за възрастни. Доклад от 2014 г., 'For adults only? Underage access to online porn'. („Само за възрастни? Достъп на непълнолетни до порно материал онлайн“)

²⁷ Годишен доклад на IWF за 2015 г. <https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>. 69 % от жертвите са оценени на възраст 10 или по-малко години, а 1788 от жертвите за оценени на възраст 2 или по-малко години.

платформите. Над две трети са счели, че различните категории незаконно съдържание изискват различни подходи на политиката по отношение на процедурите за уведомяване и предприемане на действия.

От юли 2015 г. насам всяка минута в YouTube са качвани над 400 часа видео съдържание²⁸. В своите отговори при обществената консултация притежателите на права в редица сектори на съдържание (музика, изображения, медийни публикации и излъчвания) твърдят, че тяхното съдържание се използва от някои онлайн платформи без разрешение или чрез лицензионни споразумения, които, по тяхно мнение, съдържат несправедливи условия.

По отношение на достъпа до информация и съдържание за много слоеве от обществото платформите заемат все по-централно място. Тази роля задължително носи и по-широки отговорности.

Настоящият режим на отговорност за междинните доставчици на услуги, както е изложен в Директивата за електронната търговия, е разработен във време, в което онлайн платформите нямаха особеностите и мащаба, който имат днес. Той обаче създаде неутрална спрямо технологиите регулаторна среда, която значително улесни тяхното разширяване. Това отчасти се дължи на хармонизацията на освобождаването на определени видове онлайн платформи от отговорност за незаконно съдържание и дейности, по отношение на което те нямат нито контрол, нито знание²⁹. Въпреки че бяха изразени определени опасения относно въпроси във връзка с отговорността, консултацията показва широка подкрепа за съществуващите принципи на Директивата за електронната търговия³⁰.

С оглед на това Комисията ще запази един балансиран и предвидим режим на отговорност за онлайн платформите. Това е от решаващо значение за по-нататъшното развитие на цифровата икономика в ЕС и за отключването на инвестиции в платформените екосистеми. В същото време бяха набелязани редица специфични въпроси, свързани с незаконно и вредно съдържание и онлайн дейности, които трябва да бъдат разгледани, за да може този подход да бъде устойчив.

Първият въпрос е свързан с разпространението в онлайн платформите за споделяне на видеоклипове на вредно за непълнолетните лица съдържание и на изказвания, подбуждащи омраза. Децата са все по-изложени на вредно съдържание чрез платформите за споделяне на видеоклипове,³¹ а подбуждането към насилие или омраза чрез онлайн аудиовизуални материали е особено сериозен проблем. Комисията предприема мерки по тези въпроси чрез специфично за сектора законодателство като част от изменението на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги.

²⁸ Вж.: <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.

²⁹ Директива 2000/31/ЕО.

³⁰ Огромното мнозинство от индивидуалните потребители, лицата, качващи съдържание и междинните доставчици считат, че режимът на отговорност е подходящ за целта, докато респондентите, които са недоволни от настоящия режим (притежателите на права, техните асоциации и доставчиците на известия), считат, че не е достатъчно ясен или не е добре прилаган, вж.: Обобщен доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

³¹ EU KidsOnline: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirownwords020213.pdf>.

Вторият въпрос се отнася до разпределението на приходите за използване на защитено от авторско право съдържание. Възникват нови форми на онлайн разпространение на съдържание, които могат да направят каченото от крайни потребители защитено от авторско право съдържание широко достъпно. Тези услуги привличат все по-голяма публика и извличат икономически ползи от разпространението на съдържание, но същевременно нарастват опасенията дали стойността, генерирана от някои от тези нови форми на онлайн разпространение на съдържание, е поделена справедливо между разпространителите и притежателите на права. Комисията възнамерява да предприеме мерки по този въпрос чрез специфично за сектора законодателство в областта на авторското право. Комисията също така ще има за цел да предприеме мерки по въпроса на справедливото възнаграждение за авторите в техните отношения с други страни, които използват тяхно съдържание, включително онлайн платформите³². В контекста на оценката и модернизирването на прилагането на правата на интелектуална собственост Комисията ще оцени ролята, която междинните доставчици могат да играят за защитата на правата на интелектуалната собственост, включително по отношение на фалшифицираните стоки, и ще разгледа възможността да измени специфичната правна рамка за правоприлагане. Комисията ще продължи също да работи с платформите за изграждане и прилагане на механизми за доброволно сътрудничество, насочени към лишаване на субектите, замесени в нарушения на права на интелектуална собственост с търговска цел, от приходите, произтичащи от техните незаконни действия, в съответствие с подхода „проследяване на парите“.

Трето, има важни области, като подбуждането към тероризъм, сексуалното насилие спрямо деца и изказванията, подбуждащи омраза, по отношение на които всички видове онлайн платформи трябва да се насърчават да предприемат по-ефективни доброволни действия за ограничаване на излагането на незаконно или вредно съдържание. В тази област вече съществуват много похвални инициативи на сектора. Диалогът с дружествата за информационни технологии за изготвяне на кодекс на поведение относно незаконните онлайн изявления, подбуждащи омраза, Интернет форумът на ЕС относно терористично съдържание и Коалицията за превръщането на интернет в по-добро място за децата са важни примери за процеси с многостранно участие, които имат за цел намирането на общи решения за доброволно откриване и борба с незаконни или вредни онлайн материали. Тъй като онлайн платформите продължават да се разрастват и разширяват в допълнителни сектори, тези усилия трябва да продължат и да бъдат разгърнати в целия ЕС, за да се укрепи тяхното положително въздействие върху обществото.

Четвърто, в обществената консултация редица онлайн платформи изразиха опасения, че въвеждането на доброволни мерки би означавало, че те повече няма да се възползват от освобождаването от отговорност на междинните доставчици съгласно Директивата за електронната търговия. Поради това осигуряването на повече яснота за онлайн платформите по отношение на освобождаването от отговорност на междинните доставчици съгласно посочената директива, с оглед на всички тези

³² Част от текущата оценка на необходимостта от повишаване на правната сигурност, прозрачността и баланса на системата, която урежда възнаграждението на автори и изпълнители в ЕС — COM(2015) 626 final.

доброволни мерки, предприети от тях, би имало важно значение, за да им се даде възможност да предприемат мерки за саморегулиране.

Накрая, съществува необходимост от мониторинг на съществуващите процедури за уведомяване и предприемане на действия, за да се гарантира съгласуваност и ефективност на режима на отговорност за междинните доставчици. Преди да обмисли стартирането на инициатива, Комисията ще направи оценка на резултатите от текущите реформи, като например преглед на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, преглед на авторските права и доброволните инициативи като Интернет форума на ЕС.

Комисията ще запази **съществуващия режим на отговорност на междинните доставчици**, като същевременно ще прилага секторен, продиктуван от проблемите подход при регулирането:

- със своето предложение за **актуализирана Директива за аудиовизуалните медийни услуги**, което ще бъде представено заедно с настоящото съобщение, **Комисията ще предложи платформите за споделяне на видеоклипове да въведат мерки за защита на непълнолетните лица от вредно съдържание и за защита на всички от подбуждане към омраза;**

- в следващия **пакет за авторските права**, който предстои да бъде приет през есента на 2016 г., Комисията ще си постави за цел постигането на по-справедливо разпределение на стойността, генерирана от онлайн разпространението на защитено от авторско право съдържание от онлайн платформите, предоставящи достъп до такова съдържание.

Още през 2016 г. Комисията ще започне да насърчава **допълнително полагането от страна на онлайн платформите на координирани усилия за саморегулиране, обхващащи цялата територия на ЕС**. Тя ще извършва редовно прегледи на ефективността и всеобхватността на тези доброволни усилия, с цел да определи потенциалната необходимост от допълнителни мерки и да гарантира, че упражняването на основните права на потребителите не е ограничено.

През втората половина на 2016 г. Комисията ще проучи необходимостта от насоки **относно отговорността на онлайн платформите при въвеждане на доброволни и добросъвестни мерки за борба с незаконното съдържание онлайн**.

Комисията ще преразгледа **необходимостта от официални процедури за уведомяване и предприемане на действия**, като се имат предвид, наред с другото, резултатите от актуализираните рамки за аудиовизуалните медии и авторските права, както и от текущите инициативи за саморегулиране и съвместно регулиране.

iii) *Насърчаване на доверието, прозрачност и гарантиране на справедливост*

- *Информирание и предоставяне на възможности на гражданите и потребителите*

Проучване на Евробарометър от 2016 г. относно онлайн платформите³³ показва, че 72 % от участващите потребители имат опасения относно събраните за тях или тяхната дейност данни. Също 72 % считат, че онлайн платформите следва да бъдат регулирани, за да се ограничи степента, до която показваните на потребителите различни резултати, зависят от събраните данни за тяхната дейност. В същото време 56 % от участващите потребители посочват, че не са прочели реда и условията на онлайн платформите.

Над 75 % от респондентите, причислявани към широката общественост³⁴, считат, че е необходима повече прозрачност, по-специално относно това по какъв начин заплащането, получавано от платформите, оказва влияние върху подреждането на резултатите от търсачките, относно идентифицирането на действителния доставчик на услуги или продукти, както и относно възможни подвеждащи практики, включително фалшиви рецензии.

Достъпът до данни стимулира ефективността и иновациите на пазара, но може също така да подпомогне животоспасяващи дейности и да подобри образованието, работата на правителствените служби и [разработването на политики](#). Интернетът на бъдещето не може да бъде успешен, ако потребителите нямат доверие в онлайн платформите и ако платформите не зачитат цялото приложимо законодателство и законните интереси на потребителите и останалите ползватели³⁵. Наскоро приетият преглед на правилата на ЕС относно достъпа до и обработването на лични данни вече включва важни разпоредби за по-добро информиране и защита на потребителите по отношение на събирането на лични данни, по-специално чрез изисквания за изрично обявяване на съгласие и чрез установяването на нови принципи, като например „защита на данните по подразбиране“ и „защита на данните на етапа на проектирането“.

Широки слоеве от обществеността обаче остават загрижени относно събирането на данни и считат, че е необходима повече прозрачност. Онлайн платформите трябва да отговорят на тези опасения, като информират потребителите по-ефективно за това какви лични данни се събират и как те се споделят и използват, в съответствие с рамката на ЕС за защита на данните³⁶. В по-общ план този въпрос включва начините, по които потребителите се идентифицират, за да получат достъп до онлайн платформи и услуги. Признава се, че наличието на множество комбинации от потребителски имена и пароли е както неудобство, така и риск за сигурността. Честата практика да се използва един профил за достъп до редица уебсайтове и услуги обаче често включва непрозрачен обмен и свързване на лични данни между различните онлайн платформи и уебсайтове. Като коригираща мярка, за да се запази

³³ Специално проучване на Евробарометър 447 относно онлайн платформите (2016 г.).

³⁴ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

³⁵ Само 22 % от европейците имат пълно доверие в дружества, предлагащи търсачки или социални мрежи, вж.: Специално проучване на Евробарометър 359, „Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union“ („Отношение към защитата на данните и електронната идентичност в Европейския съюз“). В същото време високото равнище на доверие е от съществено значение за икономиката, основана на данни, вж.: Съобщение на Европейската комисия „Към просперитетна икономика, основана на данни“, COM(2014) 442 final.

³⁶ Понастоящем Директива 95/46/ЕО и Директива 2002/58/ЕО и след като стане приложим, Общият регламент относно защитата на данните. Общият регламент относно защитата на данните беше приет през април 2016 г. от Съвета и от Парламента заедно с Директивата относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказателни санкции.

простотата и сигурността на процеса на идентифициране, потребителите следва да имат възможност да избират данните, с които искат да се идентифицират и удостоверяват. По-специално онлайн платформите следва да приемат удостоверения за достъп, издадени или признати от националните публични органи, като например електронни или мобилни документи за самоличност, национални лични карти или банкови карти.

Необходима е също по-голяма прозрачност, за да разберат потребителите как се филтрира, оформя или персонализира представената им информация, особено когато тази информация оформя основанията на решенията за покупка или оказва влияние върху тяхното участие в гражданския или демократичния живот. Подходящото информиране на потребителите относно естеството на продуктите, които разглеждат или ползват онлайн, подпомага ефективното функциониране на пазарите и благосъстоянието на потребителите.

Онлайн оценките и рецензиите на стоки и услуги са полезни и предоставят възможности на потребителите, но те трябва да са надеждни, безпристрастни и да не са манипулирани. Характерен пример са фалшивите рецензии, при които загубата на доверие може да навреди на икономическия модел на самата платформа, но може също да доведе до по-широка загуба на доверие, както е посочено в много от отговорите на обществената консултация³⁷.

Накрая, съществуващото законодателство на ЕС в областта на маркетинга и защитата на потребителите вече съдържа изискване платформите да бъдат прозрачни и да не подвеждат потребителите, например по отношение на спонсорираните резултати от търсения и системи за онлайн оценяване и рецензии. Подобреното правоприлагане на това законодателство и по-доброто му спазване ще доведат до повече доверие, прозрачност и справедливост.

Заедно с настоящото съобщение Комисията представя законодателно предложение, с което се преразглежда Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, за да се улесни по-ефективното прилагане на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите в трансгранични ситуации.

Комисията извърши преглед на насоките относно Директивата за нелоялни търговски практики, които предстои да бъдат приети заедно с настоящото съобщение. Комисията ще продължи да оценява всяка допълнително възникваща необходимост от актуализиране на съществуващите правила за защита на потребителите във връзка с платформите като част от проверката за регулаторна пригодност на правото на ЕС в областта на маркетинга и защитата на потребителите през 2017 г. Тя ще следи и за прилагането на принципите за инструментите за сравняване, които бяха разработени по време на многостранния диалог за инструментите за сравняване, инициран от Комисията³⁸.

³⁷ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

³⁸ Вж. COM(2011) 942 final.

С цел да се предоставят възможности на потребителите и да се спазят принципите на конкуренцията, защитата на потребителите и защитата на данните, **Комисията ще насърчи допълнително действията за подобряване на оперативната съвместимост, включително чрез издаване на принципи и насоки относно оперативната съвместимост на електронната идентификация (eID) най-късно до 2017 г.** Целта ще бъде да се насърчат онлайн платформите да признават други средства за електронна идентификация — по специално средствата, нотифицирани съгласно Регламента относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар³⁹, които предлагат същите гаранции като техните собствени средства.

В контекста на непрекъснатия диалог с всички заинтересовани страни **Комисията насърчава сектора** да увеличи доброволните усилия (които Комисията се ангажира да подпомага чрез създаване на рамкови условия) за предотвратяване на практиките, които намаляват доверието, по-специално — но без да се ограничава до това — борбата с фалшивите или подвеждащите онлайн рецензии.

- *Запазване на справедлива и благоприятстваща иновациите икономическа среда*

Девет от десет респонденти от обществената консултация считат, че има какво да се подобри в отношенията между платформите и доставчиците (отношения между предприятия). Те посочват примери за договорни клаузи и практики, считани от тях за проблематични, които обхващат широк кръг от сектори⁴⁰.

Над 80 % от респондентите, изразяващи неудовлетвореност от тези отношения между предприятия, считат, че пазарната динамика няма да преодолее този проблем и е необходима комбинация от регулаторни и нерегулаторни действия.

Много респонденти считат, че вътрешните механизми за обжалване, създадени от платформите, не са ефективни и рентабилни за разрешаване на проблемите, възникващи между онлайн платформите и техните доставчици.

Тъй като онлайн платформите играят все по-важна роля в икономиката, условията за достъп до онлайн платформи могат да бъдат важен фактор за онлайн и офлайн предприятията. За МСП и микропредприятията някои платформи представляват важна, понякога основна точка за достъп до определени пазари и данни. От своя страна платформите имат съществен интерес от устойчива и положителна връзка със своите бизнес потребители, на които разчитат за създаването на стойност.

Обществената консултация разкри редица опасения от определени заинтересовани страни относно нелоялни търговски практики на онлайн платформите. Най-често посочваните проблеми включват следното:

1. платформите налагат несправедливи ред и условия, по-специално за достъп до важни потребителски кръгове или бази данни;

³⁹ Регламент (ЕС) № 910/2014 от 23 юли 2014 година относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар.

⁴⁰ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

2. платформите отказват пазарен достъп или едностранно модифицират условията за пазарен достъп, включително достъпа до основни икономически данни;
3. двойната роля, която платформите играят, когато улесняват пазарния достъп на доставчиците и едновременно се конкурират с тях, което може да доведе до несправедливо насърчаване от страна на платформите на техните собствени услуги в ущърб на тези доставчици;
4. несправедливи „клаузи за паритет“ с вредни ефекти за потребителите; и
5. липса на прозрачност — по-специално относно тарифите на платформите, използването на данните и резултатите от търсения — което може да доведе до вреди за икономическите дейности на доставчиците.

Значителен брой респонденти от обществената консултация, представляващи предприятия, подчертават потенциално отрицателните последици от тези предполагаеми нелоялни търговски практики и посочват необходимост от допълнителни мерки — комбинация от регулаторни и нерегулаторни мерки⁴¹.

Накрая, консултацията показва и потенциалната необходимост да се разгледат въпросите относно собствеността и ползването, както и относно достъпа до данни. Това е необходимо, за да се гарантират по-подходящи и балансирани договорни отношения между доставчиците на услуги и бизнес потребителите, което е важно за стимулиране на инвестициите.

Политиките в областта на конкуренцията и на вътрешния пазар следва да се разглеждат като допълващи се политики с важна роля за ефективното функциониране на цифровия единен пазар по отношение на онлайн платформите.

Правото в областта на конкуренцията разглежда въпросите, свързани с конкуренцията между участниците на пазара, като по този начин създава по-широк избор при по-ниски цени за потребителите и увеличава максимално възможностите за иновации. Политиката на ЕС в областта на конкуренцията се основава на постоянни принципи, но нейните инструменти са гъвкави и могат да се прилагат ефективно с оглед на специфичните характеристики на различните пазари, включително онлайн платформите.

Извън рамките на прилагането на политиката в областта на конкуренцията възниква въпросът дали са необходими действия на равнище ЕС, за да се гарантират справедливи отношения между предприятията. На настоящия етап е необходима повече информация относно отношенията между платформите и техните доставчици или партньори, за да се оценят и очертаят естеството и степента на проблемите, които биха навредили на икономическата дейност на тези доставчици, по-специално когато това може да повлияе негативно върху иновациите. Когато икономическите модели на цели екосистеми от МСП са зависими от достъпа до малък брой онлайн платформи или когато платформите имат достъп до набори от данни с безпрецедентен размер, могат да възникнат нови асиметрии. В такива ситуации някои доставчици на

⁴¹ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

платформи могат да бъдат непропорционално изложени на потенциално нелоялни търговски практики, дори и в отсъствието на установено господстващо положение на дадена платформа.

Комисията ще извърши целево събиране на факти⁴² относно практиките в отношенията между предприятията в средата на онлайн платформите. В рамките на това събиране ще бъдат разгледани по-подробно повдигнатите в обществената консултация въпроси, както и потенциалните средства за защита, които не са включени в рамката на прилагане на правото в областта на конкуренцията, например (доброволни) механизми за разрешаване на спорове, прозрачност и мерки или насоки за по-добро информироване. По-специално Комисията тясно ще си сътрудничи със заинтересованите страни и публичните органи. До пролетта на 2017 г. Комисията ще определи дали са необходими допълнителни действия на ЕС.

iv) Поддържане на отворени и недискриминиращи пазари с цел насърчаване на икономиката, основана на данни

Мнозинството респонденти от обществената консултация виждат необходимост от укрепване на възможностите на онлайн платформите за прехвърляне на потребители⁴³. Много от предприятията и лицата повдигнаха като въпрос проектирането на приложно-програмни интерфейси (ППИ) на онлайн платформите или променящите се условия за достъп до тях.

Във функциониращ цифров единен пазар е от полза потребителите да могат да се прехвърлят възможно най-лесно между платформите. Решението на потребителите да ползват определена онлайн платформа и да споделят своите данни следва да се основава на свободен избор, обусловен от качеството на предлаганата услуга, а не от пречките за прехвърлянето към друга платформа, включително за прехвърлянето на техните данни. Това беше ясно изтъкнато от Европейския съвет в заключенията от октомври 2013 г.⁴⁴ и получи силна подкрепа в рамките на обществената консултация. Респондентите от обществената консултация предложиха, наред с другото, разработването на общи стандарти за прехвърляне на данни и подкрепиха идеята да се предвиди принципна възможност за пренасяне или прехвърляне на първични лични или нелични данни. За бизнес потребителите това се възприема като важно, тъй като те съхраняват и обработват лични данни на клиенти и служители, но също така се занимават и с голям обем от нелични данни, които са жизненоважни за непрекъснатостта на дейността.

От гледна точка на публичните органи улесняването и ограничаването на разходите за прехвърляне между платформите е важно. Преносимостта на данните, разработването на стандарти и оперативна съвместимост — включително посредством отворени

⁴² Включително семинари на заинтересованите страни, срещи на експертни групи, допитвания и проучвания.

⁴³ Вж. обобщения доклад за обществената консултация относно онлайн платформите.

⁴⁴ „Необходимо е също да се преодолеят пречките за достъпа от различни платформи до „цифровото измерение на личния живот“, които все още съществуват поради недостатъчна оперативна съвместимост или недостатъчна преносимост на съдържание и данни, тъй като това пречи на използването на цифровите услуги и на конкуренцията. Поради това трябва да бъде въведена отворена и недискриминационна рамка за осигуряване на такава оперативна съвместимост и преносимост, без да се възпрепятства развитието на бързо променящата се цифрова сфера и като се избягва ненужната административна тежест, особено за МСП.“

екосистеми на основата на приложно-програмни интерфейси (ППИ) — са основна предпоставка за свободното движение на данни на цифровия единен пазар. В по-общ план ППИ могат да позволят използването или повторното използване на икономически данни от по-малки дружества. В този контекст добре функциониращият достъп до икономически данни посредством лесни за ползване и добре проектирани ППИ допринася за създаване и разширяване на екосистеми с нови и иновативни продукти, използващи данни, които вече са събрани, но понякога остават неизползвани⁴⁵.

Възможно е основни онлайн платформи и услуги за посредничество, като например магазини за електронни приложения и пазари за електронна търговия, да възприемат формата на затворени екосистеми. Причините за това са различни, включително контрол на качеството, въпроси, свързани с отговорността и сигурността. Затворените платформени екосистеми могат да доведат до повишаване на ефективността, включително увеличаване на конкуренцията между платформите, но могат да имат и неблагоприятни ефекти⁴⁶. Моделите на отворените платформи като цяло следва да са предпочитани, когато се използват публични средства за подкрепа на иновациите в областта на платформите. Това включва инвестициите на ЕС за иновации в нововъзникващи области като виртуална реалност, интелигентни градове и „интернет на предметите“, а в по-общ план за оформяне на основата на устойчив интернет на бъдещето. Отворените платформени екосистеми могат да предложат съществени предимства по отношение на спестяването на разходи за прехвърляне между платформи и ефективни пазарни резултати. Поради това, за да се гарантира, че бъдещото развитие на цифровите технологии ще остане отворено, от особено значение ще бъде подкрепата на Комисията.

Като част от инициатива за „свободно движение на данни“, предвидена за края на 2016 г., Комисията ще отчете възможностите за ефективни подходи, включително технически стандарти, за улесняване на прехвърлянето и преносимостта на данни между различни онлайн платформи и услуги в „изчислителни облаци“, както за бизнес потребителите, така и за частните потребители.

В този контекст Комисията ще проучи и потенциалните пречки пред единния пазар на данни на ЕС, които могат да възникнат поради правна несигурност по отношение на собствеността и използваемостта на данни, или на достъпа до данни, включително въпроси, свързани с приложно-програмните интерфейси.

⁴⁵ Това важи с особена сила за платформи в областта на „интернет на предметите“, както е обяснено в работния документ на службите на Комисията „*Advancing the Internet of Things in Europe*“ („Развитието на интернет на предметите в Европа“), SWD(2016) 110/2.

⁴⁶ Както например е отбелязано от германската Monopolkommission в нейния доклад „*Competition policy: The challenge of digital markets*“ („Политиката в областта на конкуренцията: предизвикателството на цифровите пазари“) от 2015 г., параграф 243.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящото съобщение Комисията излага своята цялостна оценка на онлайн платформите като част от стратегията за цифровия единен пазар.

Онлайн платформите играят съществена роля за иновациите и растежа на цифровия единен пазар. Те доведоха до революция в достъпа до информация и направиха много пазари по-ефективни чрез по-добро свързване на купувачите и продавачите на услуги и стоки. Понастоящем има няколко платформи, които достигат исторически брой потребители в целия свят и непрекъснато се разширяват в нови области на икономиката, но все още има и много възможности за възникване на конкурентни европейски платформи. Ефективното стимулиране на иновации в тези области, едновременно с подходящата защита на законните интереси на потребителите и останалите ползватели, е може би най-важното предизвикателство, пред което е изправена Европа днес по отношение на гарантирането на бъдещата ѝ конкурентоспособност в световен план.

Настоящата оценка набелязва и редица области, в които трябва да се направи внимателна оценка на обществени или частни интереси и където следва да се гарантира по-добро съответствие с регулаторните стандарти на ЕС.

В това отношение в съобщението се подчертава необходимостта да се приемат политически и регулаторни подходи, които реагират пряко на предизвикателствата и които са гъвкави и съобразени с бъдещето.

Където е целесъобразно, саморегулирането и съвместното регулиране често могат да доведат до по-добри резултати, които позволяват разработването в Европа на силни платформени екосистеми и могат да допълнят или укрепят съществуващото законодателство, което вече урежда определени дейности на онлайн платформите.

Спазването на приложимото законодателство на ЕС от сектора и ефективността на доброволните мерки, предприети за поддържане на доверието на потребителските кръгове, ще бъдат от основно значение за преодоляване на предизвикателствата, идентифицирани в оценката.

Накрая, за да бъде постигната целта за „цифрова икономика за всички“, Комисията призовава всички публични органи и съответните заинтересовани страни, и по-специално държавите членки и Европейския парламент, да подкрепят този подход, за да може ЕС изцяло да осъществи това цифрово бъдеще, като същевременно запази своите общи ценности.