Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посредническите онлайн услуги“

(COM(2018) 238 final — 2018/0112 (COD)

(2018/C 440/31)

Докладчик: **Marco VEZZANI**

Консултация	Европейски парламент, 28.5.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 22.5.2018 г.
Правно основание	Член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.9.2018 г.
Пленарна сесия №	537
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	190/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението на Комисията за регламент и счита, че това е важна първа стъпка към насърчаването на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги. По-специално ЕИСК счита предложението за изключително важно, тъй като с него за първи път се уреждат отношенията между предприятията за електронна търговия, и препоръчва бързото му приемане, така че да бъде премахнат очевидният правен вакуум.

1.2. Комитетът обаче счита, че този регламент сам по себе си не решава всички проблеми на единния цифров пазар и „не затваря кръга“. Всъщност прозрачността е гръбнакът на регламента, но сама по себе си тя не е достатъчна, за да се регулира такъв изключително динамичен и сложен пазар като цифровия, където диспропорцията на силите между глобалните играчи и бизнес потребителите (особено МСП) може да бъде преодоляна единствено чрез установяване на по-ясни граници и противодействие на злоупотребите с господстващо положение. Освен това ЕИСК препоръчва възможно най-скоро да бъде разгледана темата за *социалното измерение на цифровизацията*, като се активизират процесите на социален диалог. Същото внимание следва да се обърне и на въпросите, свързани с данъчния дъмпинг, икономиката, основана на данни, и притежаването на данни, като се приложи обща визия, както Комисията вече прави по отношение на други досиета.

1.3. ЕИСК препоръчва в регламента да бъде включена забрана на *клаузите за изравняване на цените*, които понастоящем възпрепятстват конкуренцията, ощетяват предприятията и потребителите и създават риск от изграждане на олигополни или монополни позиции за големите онлайн платформи. Изключително важно е потребителите да имат възможност да купуват стоки и услуги на по-ниски цени, предприятията да могат ефективно да развиват своя бизнес чрез уебсайтовете си и новите онлайн платформи да могат да растат и работят в режим на лоялна конкуренция с вече съществуващите.

1.4. Комитетът счита за необходимо евентуалното различно третиране (например класиране) в полза на определени дружества (по-специално платеното такова) да бъде не само ясно посочено на бизнес ползвателите в договорите, но и да бъде ясно разпознаваемо за потребителите, когато те търсят продукти или услуги онлайн, с обозначения като „спонсорирано съобщение“, „платено съобщение“ или други подобни на тях. Също толкова важно е бизнес ползвателите и потребителите да бъдат информирани относно основните параметри, според които се извършва класирането и които определят мястото на бизнес ползвателите в класацията.

1.5. Комитетът подкрепя въвеждането на механизми за извънсъдебно разрешаване на спорове, като препоръчва да се посочат хармонизирани критерии, гарантиращи независимостта на посредниците. ЕИСК счита, че търговските палати, които вече ефективно извършват тази дейност в национален мащаб, биха могли да бъдат приемлив вариант. Също толкова важно е механизмите за предявяване на искове за преустановяване на нарушения, с които се цели да се предотврати или възпрепятства пораждането на вреди в ущърб на бизнес потребителите, да бъдат прости, ясни и евтини.

1.6. Комитетът счита, че Обсерваторията на ЕС относно икономиката на онлайн платформите ще играе ключова роля както в прилагането на настоящия регламент, така и във всички други свързани с него законодателни инициативи. Това означава, че този орган ще има голямо политическо и техническо значение. В резултат на размисъл, който се основава на многобройни становища по темата, ЕИСК изразява готовността си да подкрепя работата на експертната група чрез делегат в ролята на наблюдател, като по този начин допринася за представяне на гледната точка на организираното гражданско общество.

2. **Въведение**

2.1. Онлайн платформите и търсачките са ключов елемент от *цифровата екосистема* и оказват значително влияние върху нейната организация и функциониране. През последните години те изиграха ключова роля за развитието на мрежата, предлагайки нови „социални и икономически модели“, чрез които насочват решенията и действията на гражданите и предприятията.

2.2. Електронната търговия се разраства експоненциално в цяла Европа. Оборотът на търговията на дребно през 2017 г. се изчислява на 602 милиарда евро (+ 14 % в сравнение с 2016 г.). Това изцяло съответства на тенденцията на растеж от предходната година, с продажби в размер на 530 милиарда евро (+ 15 % в сравнение с 2015 г.) ([1]).

2.3. По данни на Евростат ([2]) през 2016 г. 20 % от дружествата в ЕС-28 са били активни в електронната търговия. Тези данни скриват големи разлики в зависимост от размера на предприятието. Онлайн търговия извършват 44 % от големите предприятия, 29 % от средните и само 18 % от малките.

2.4. 85 % от предприятията за електронна търговия разполагат със собствени уебсайтове, но използването на онлайн платформи се увеличава постоянно. Те се ползват от 39 % от предприятията (*бизнес ползватели*) ([3]). Това се дължи на два фактора: нарастващият интерес към електронната търговия от страна на МСП, които виждат в онлайн платформите стратегически инструмент за навлизане на цифровия пазар, и експоненциалното нарастване на времето, което потребителите отделят на платформите за споделяне (*социалните трежи*) в реалния и виртуалния живот.

2.5. Въпреки че повече от един милион европейски МСП използват посреднически онлайн услуги, платформите, предоставящи тези услуги, са сравнително малко. Това положение, от една страна, прави МСП изцяло зависими от онлайн платформите и търсачките, а от друга страна, дава власт на последните да предприемат едностранни действия в ущърб на законните интереси на предприятията и потребителите.

2.6. Според друго проучване близо 50 % от европейските дружества, които извършват дейността си чрез онлайн платформи, срещат проблеми. Проучването също така показва, че 38 % от проблемите, свързани с договорните отношения, остават нерешени, а в 26 % от случаите решение се намира много трудно ([4]).

2.7. Потребителите по-специално са засегнати непряко от последиците от ограничаването на пълната и лоялна конкуренция. Това се проявява в многобройни ситуации: от непрозрачното позициониране на стоки и услуги, до липсата на избор, дължаща се на слабото доверие на предприятията в цифровия пазар.

2.8. Механизмите за правна защита на предприятията са ограничени, слабо достъпни и често неефективни. Неслучайно по-голямата част от предприятията се насочват към онлайн продажба на своите продукти на територията на своите страните (93 %), главно поради фрагментираността на законодателството, поради която разрешаването на трансгранични спорове отнема много време и е трудно ([5]).

([1]) European E-commerce Report 2017 (Доклад за електронната търговия за 2017 г.).
([2]) Евростат, Digital economy and society statistics — enterprises („Статистика за цифровата икономика и цифровото общество — предприятия“), 2018 г.
([3]) Евростат, Web sales of EU enterprises („Интернет продажби на предприятията от ЕС“), 2018 г.
([4]) europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3372_it.pdf
([5]) Евростат, E-commerce statistics („Статистика за електронната търговия“), 2017 г.

2.9. Досега европейското законодателство относно електронната търговия беше съсредоточено върху определянето на отношенията между предприятията и потребителите (B2C), а отношенията между предприятията (B2B) и онлайн платформите не бяха разглеждани по същество.

2.10. По тази причина Комисията включи в предложението за преразглеждане на стратегията за цифровия единен пазар ([6]) инициативата за допълване на настоящото европейско законодателство, за да се гарантира справедливост и прозрачност, като се избягват злоупотребите, дължащи се на правния вакуум или разпокъсаността, произтичаща от различните национални законодателства.

3. **Основно съдържание на предложението**

3.1. Целта на предложението е да бъдат урегулирани посредническите услуги, предлагани на предприятията от онлайн платформи и търсачки. Това включва и онлайн магазините за софтуерни приложения (app store) и онлайн услугите на платформите за споделяне (социалните мрежи).

3.2. Регламентът се прилага към всички доставчици на посреднически онлайн услуги (в рамките на ЕС или извън него), при условие че бизнес потребителите или ползвателите, притежаващи търговски уебсайтове, имат седалище в ЕС и предлагат своите продукти или услуги на европейските потребители поне за част от сделката. По-специално, потребителите трябва да се намират в рамките на ЕС, но не е необходимо мястото на пребиваването или гражданството им да бъдат европейски.

3.3. С цел да се гарантира справедливост и прозрачност, платформите трябва да информират предприятията ясно и разбираемо за реда и условията на договора. Евентуални промени трябва да бъдат съобщавани най-малко 15 дни предварително. По-специално, трябва да се съобщава за начина на публикуване на обявите и предвидените критерии за спиране и прекратяване на услугата.

3.4. В предложението е предвидено също параметрите, които определят **мястото** на публикуване на обява или мястото на интернет сайтовете, да бъдат известявани на дружества, дори когато те са платени. Евентуални **разлики в третирането**, които облагодетелстват стоките или услугите, предлагани на потребителите от доставчика на услуги или от страна на търговските ползватели, контролирани от същия, трябва да бъдат ясно определени в реда и условията на договора.

3.5. С цел по-добра защита на правата на малките предприятия, Комисията предвижда създаването, от страна на доставчиците на онлайн услуги, на **вътрешна система за обработка на жалбите**. Жалбите би трябвало да се обработват бързо и на ползвателите да се съобщава за тях по недвусмислен начин. Освен това доставчиците ще бъдат задължени периодично да публикуват доклади относно броя, обхвата и сроковете за подаване на жалби, както и за взетите решения.

3.6. Предвижда се и **система за извънсъдебно решаване на спорове.** По този начин дадено предприятие може да прибегне до **медиатор**, предварително посочен от доставчика на услуги в съответствие с реда и условията на договора.

3.7. Медиаторите трябва да бъдат безпристрастни и независими. Доставчиците се насърчават да поощряват създаването на сдружения на медиатори, най-вече с оглед уреждането на трансгранични спорове.

3.8. **Разходите за спазване на изискванията** ще се отразят преди всичко върху доставчиците на услуги, а МСП ще бъдат изключени ([7]). Горепосочените мерки не пречат на прибягване до съдебни производства, но имат за цел да поставят за разглеждане и да разрешават спорове по ефективен и обвързан със срокове начин.

3.9. Новата нормативна рамка ще бъде подложена на мониторинг. За тази цел е предвидено създаването на **обсерватория на ЕС по икономика на онлайн платформите** ([8]), която ще оказва подкрепа на Комисията както при анализа на развитието на цифровия пазар, така и при оценката на прилагането и въздействието на регламента. Получените резултати ще допринасят за насочването на преработката на предложението за регламент на всеки три години.

3.10. С предложението се установява правото на представителни организации, сдружения или публични органи да подават искове за преустановяване на нарушения, за да преустановят или забранят всяко неизпълнение на предписанията, съдържащи се в регламента, от страна на доставчиците на онлайн услуги.

([6]) COM(2017) 228 final.
([7]) Препоръка 2003/361/ЕО.
([8]) Обсерваторията ще бъде създадена в съответствие с Решение C(2018) 2393 на Комисията. Тя ще се състои от най-малко 10 и най-много 15 независими експерти, подбрани чрез публичен конкурс. Експертите ще заемат длъжността си за срок от две години и ще изпълняват тази задача безвъзмездно.

3.11. Комисията призовава доставчиците на онлайн услуги и техните представителни организации да изготвят **кодекси за поведение**, за да се гарантира правилното прилагане на регламента, като се обръща специално внимание на нуждите на МСП.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК е сред първите, които подкрепиха развитието на цифровите технологии и икономическите и социалните процеси, свързани с това развитие. По-специално, Комитетът, като отчита рисковете и възможностите, свързани с цифровизацията, винаги е насърчавал Комисията да създаде сигурна, ясна, прозрачна и справедлива рамка за цифровия единен пазар.

4.2. ЕИСК, в съответствие със своите предходни становища ([9]), приветства предложението на Комисията за насърчаване на справедливостта и прозрачността на посредническите онлайн услуги. По-специално Комитетът приветства възприетия в предложението гъвкав подход, тъй като той ще трябва да установи ясна референтна рамка за един сектор в непрекъснато развитие, като същевременно гарантира лоялна конкуренция.

4.3. Комитетът счита, че тази инициатива е от решаващо значение за защитата на МСП в качеството им на първи ползватели на тези услуги ([10]), както и за създаването на правна рамка, гарантираща лоялна и ефективна конкуренция. Освен това от ключово значение е МСП да бъдат поставени в положение да увеличат максимално възможностите си за растеж на цифровия единен пазар, както чрез собствени уебсайтове, така и чрез онлайн платформи.

4.4. В това отношение е важно да се има предвид, че навлизането на цифровия пазар е изключително сложно предизвикателство за МСП. Те на практика трябва да променят своята производствена и дистрибуторска система, да придобият нови познания и специализирани умения, да направят подходящи инвестиции, без които биха били автоматично изключени от този пазар, което би довело до отрицателни последици, включително от гледна точка на имиджа. Поради това е необходимо да се въведат допълнителни инструменти, включително финансови, които да съпътстват този преход.

4.5. ЕИСК счита, че понастоящем *„клаузите за изравняване на цените“* (наричани още *„клаузи за предпочитани клиенти“*) представляват сериозна пречка за развитието на справедлива и открита конкуренция на единния цифров пазар. Тези клаузи на практика задължават даден бизнес потребител да зададе по-ниска ставка на определена онлайн платформа, както в сравнение с други онлайн платформи, така и спрямо собствения си уебсайт. Това създава сериозно изкривяване на пазара, тъй като улеснява укрепването на малкото съществуващи онлайн платформи (възпрепятствайки развитието на нови платформи), ограничава възможностите на потребителите за достъп до по-ниски цени и обвързва търговския потребител с платформата, без той да може да развива собствена мрежа за директна дистрибуция с потребителите. Тази практика вече е забранена в много държави от ЕС ([11]) по инициатива на съответните органи за гарантиране на конкуренцията и това оказва положително въздействие върху функционирането на пазара, което е от полза както за предприятията, така и за потребителите. Поради тези причини ЕИСК изразява надежда тези клаузи скоро да бъдат забранени в целия ЕС, по възможност в рамките на горепосочения регламент.

4.6. ЕИСК изтъква, че понастоящем по-голямата част от пазара на посредническите онлайн услуги е в ръцете на няколко големи участници, много от тях извън Европа. Поради това е важно на етапа на прилагане на законодателството да се наблюдава и да се гарантира лоялна конкуренция между онлайн платформите, както и възможността нови платформи, по-специално европейски, да получат място на този пазар.

4.7. ЕИСК със задоволство отбелязва, че множество искания и препоръки, отправени в предходните му становища, са включени в регламента. По-специално Комитетът отбелязва силно сходство и приемственост по отношение на принципите на прозрачност и яснота на договорните условия, изясняването на параметрите на позициониране и евентуални разлики в третирането и определянето на сигурни механизми за подаване на жалби и извънсъдебно разрешаване на спорове, вменяването на отговорност на онлайн платформите (кодекси за поведение) и наблюдението на процесите ([12]). По-специално се настоява всяко **диференцирано третиране**, което облагодетелства (често срещу заплащане) предлагани продукти или услугите, да бъде съобщавано на потребителите по ясен и разпознаваем начин.

([9]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 119; ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 102; ОВ C 12, 15.1.2015 г., стр. 1 и ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 61.
([10]) ОВ C 389, 21.10.2016 г., стр. 50.
([11]) Германия, Франция, Италия, Швеция, Белгия, Австрия.
([12]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 119; ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 102.

4.8. Комитетът счита, че предложението се вписва добре в по-широката законодателна рамка на цифровия единен пазар, който все още далеч не е завършен. Европейският съюз има по-ниски равнища на резултати от тези на основните конкуренти в световен план по отношение на броя на потребителите, предприятията и онлайн сделките. Поради това ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да положат допълнителни усилия за завършване на регулирането на цялата област на електронната търговия и в широк смисъл на електронната демокрация, с цел превръщане на интернет и цифровия пазар в сигурно място и създател на възможности за всички.

4.9. *Икономиката на данните* представлява ключов елемент за цифровия пазар. По-специално ЕИСК счита, че *собствеността върху данните* не може да бъде сведена до договорно споразумение между две страни. Освен това предвидената в разглежданото предложение прозрачност на оповестяването не решава изключително важния въпрос, свързан с използването на такива данни, след тяхното придобиване от страна на частно лице. Поради тези причини Комитетът препоръчва Комисията спешно да се заеме с този въпрос и да го регламентира в първостепенен интерес за потребителите и за самата концепция за *икономика, основана на данни* ([13]).

4.10. ЕИСК вярва, че единният цифров пазар трябва да осигури равнопоставени условия за всички икономически участници, независимо дали са европейски или неевропейски. По тази причина ЕИСК препоръчва на Комисията да противодейства на всички нелоялни търговски практики, като например цифровия данъчен дъмпинг, като постанови, че данъкът върху печалбата трябва да се плаща там, където се осъществява съответната икономическа дейност ([14]), и трябва да съответства на действителния обем на дейността ([15]). Като пример се посочва фактът, че през 2015 г. платформата Airbnb е платила във Франция само 69 хиляди евро данъци, а целият хотелски сектор — 5 милиарда евро ([16]).

4.11. Комитетът счита, че е изключително важно възможно най-бързо да се допълни законодателната рамка на цялата верига на електронната търговия, с цел да се създадат подходящи гаранции и закрила за всички участници в цифровия единен пазар ([17]). По-специално, ЕИСК счита, че е от съществено значение да се разгледат най-противоречивите аспекти на социалното измерение на цифровизацията, включително: заплатите, договорите, условията и работното време на лицата, работещи за цифрови платформи ([18]) или в предоставянето на свързани с тях услуги ([19]). За тази цел се препоръчва да започне бързо европейски социален диалог ([20]). Освен това, предвид нарастващия брой законодателни актове за регламентиране на сектора, се препоръчва изготвянето на „кодекс на онлайн правата на гражданите“ ([21]).

5. **Конкретни бележки**

5.1. ЕИСК подкрепя широко определение на концепцията за *доставчици на посреднически онлайн услуги*. Този принцип се обосновава от бързото и непредсказуемо развитие на интернет и електронната търговия. По тази причина ЕИСК счита, че е от съществено значение да бъдат стандартизирани условията и сроковете на управлението на тези услуги, вместо цифровите субекти, които ги предоставят, тъй като същите могат бързо да променят естеството или функциите си поради бързото и непредвидимо развитие на мрежата ([22]).

5.2. Комитетът счита, че разглежданото предложение запълва важен законодателен вакуум и е от първостепенно значение за преодоляването на фрагментирането, породено от националните закони, което понастоящем представлява един от основните източници на проблеми в трансграничните спорове. Освен това Комитетът смята, че предложението се вписва добре във вече съществуващата регулаторна рамка на цифровия единен пазар и на малкото нормативни актове, които вече регулират, повече или по-малко пряко, отношенията между предприятията (B2B). Широката правна рамка, изградена върху основополагащите ценности на ЕС, изглежда подходяща, за да се гарантира широка свобода на действие на институциите, които трябва да следят за спазването на правилата, като им осигурява ефективен капацитет за действие.

5.3. ЕИСК приветства публикуването от страна на доставчиците на онлайн услуги, на основните параметри за позиционирането на съобщения и уебсайтове. Комитетът посочва, обаче, че тази инициатива трябва да бъде внимателно управлявана, тъй като би могла да благоприятства измами от страна на бизнес ползвателите в ущърб на други предприятия или потребители, причинявайки нарушения на пазара.

([13]) ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 130; ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 138.
([14]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 119.
([15]) ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 73.
([16]) http://www.lastampa.it/2016/08/11/esteri/airbnb-in-francia-riscoppia-il-caso-tasse-KfgawDjefZxFdSNydZs8XP/pagina.html
([17]) INT/845, Изкуствен интелект/въздействие върху труда, Salis Madinier и Samm, 2018 г. (вж. страница 1 от настоящия брой на Официален вестник).
([18]) ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 10.
([19]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 119.
([20]) ОВ C 434, 5.12.2017 г., стр. 30.
([21]) ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 127.
([22]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 119.

5.4. Медиаторите ще играят ключова роля за извънсъдебното разрешаване на споровете. ЕИСК смята, че не са напълно ясни характеристиките на медиаторите и начините на наемането им на работа, като изтъква разликите между различните държави членки и препоръчва да се определят хармонизирани критерии, които да гарантират тяхната независимост. Комитетът предлага да се оцени възможността за създаване на европейски професионален регистър, за да се засили доверието на бизнес ползвателите. Едновременно с това се предлага да се използва професионализмът на търговските палати и дейностите, които вече са успешно осъществени от тях в национален мащаб.

5.5. ЕИСК приветства въвеждането на искове за преустановяване на нарушения за защита на търговските потребители. Този инструмент е от изключително значение за преодоляване на „фактора страх“, който често възпира малките предприятия, за разлика от големите мултинационални компании от сектора. По-специално Комитетът счита, че механизмите за предявяване на тези искове следва да бъдат ясни, прости и евтини.

5.6. Обсерваторията ще бъде от основно значение, за да се следи развитието на цифровия пазар и правилното и пълно прилагане на самия регламент. По-конкретно, ЕИСК е на мнение, че експертите трябва да бъдат избирани изключително внимателно, като се гарантира тяхната независимост и безпристрастност. Освен това ЕИСК изразява готовността си да подкрепя работата на експертната група чрез делегат в ролята на наблюдател, като допринася по този начин за представяне на виждането на организираното гражданско общество ([23]).

5.7. Въпреки че регламентът, придружен от хармонизирана система на санкции, се счита за по-подходящ инструмент, ЕИСК приветства поканата към доставчиците на онлайн услуги да разработят кодекс за поведение, който да гарантира пълното и правилно прилагане на законодателството.

5.8. Комитетът изтъква, че към днешна дата, основно в Съединените щати, от страна на големите платформи се прилагат търговски практики, целящи да изгонят от пазара други участници, какъвто е случаят с пратките на нулева цена, които са в ущърб на предприятията за доставка на колетни пратки. Аспекти като този в средносрочен план биха могли да доведат до положение на олигопол, което би било в ущърб на предприятията и потребителите. По тази причина ЕИСК призовава Комисията да следи отблизо тези процеси.

5.9. ЕИСК счита, че настоящото предложение ще има много важни непреки последици както за потребителите, като им предостави по-голяма гама от продукти и засилва конкуренцията между предприятията, така и за заетостта, която се създава благодарение на увеличаването на броя на предприятията, работещи на цифровия пазар. За тази цел е важно и малките цифрови платформи (например кооперативни платформи) да могат да намерят своя ниша на онлайн пазара.

5.10. ЕИСК отново приканва Комисията и държавите членки да подкрепят цифровите иновации с подходящи стратегии за цифрово ограмотяване, придружени от целеви програми за образование и обучение, като се обръща специално внимание на децата и на най-уязвимите групи ([24]). Освен това, за да се повиши информираността на бизнес потребителите, участието на браншовите организации е от съществено значение за подобряване на осведомеността и насърчаване на специфични дейности за обучение с особено внимание към МСП, така че те да се възползват напълно от възможностите, предлагани от единния цифров пазар.

Брюксел, 19 септември 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([23]) Решение C(2018) 2393 на Комисията, член 10.
([24]) ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 45; ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 1.