



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 15.12.2020
SWD(2020) 364 final

Πράξη για τις ψηφιακές αγορές

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με διεκδικήσιμες και δίκαιες αγορές στον ψηφιακό τομέα
(Πράξη για τις ψηφιακές αγορές)**

{COM(2020) 842 final} - {SEC(2020) 437 final} - {SWD(2020) 363 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων της πράξης για τις ψηφιακές αγορές: νομοθετική πρωτοβουλία για τη διασφάλιση ανταγωνιστικής ενιαίας αγοράς ψηφιακών υπηρεσιών και, ιδίως, δίκαιων και διεκδικησιμων αγορών πλατφορμών ¹ .
A. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί είναι πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;
Στις ψηφιακές αγορές, λίγες επιγραμμικές πλατφόρμες —συχνά ενσωματωμένες στα δικά τους οικοσυστήματα— έχουν εξελιχθεί σε βασικά δομικά στοιχεία της σημερινής ψηφιακής οικονομίας, διαμεσολαβώντας στη συντριπτική πλειονότητα των συναλλαγών μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων. Οι εν λόγω πλατφόρμες που ενεργούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης έχουν σημαντικό αντίκτυπο δεδομένου ότι ελέγχουν την πρόσβαση στις ψηφιακές αγορές και έχουν εδραιώσει τη θέση τους σε αυτές. Η εμφάνιση πλατφορμών που ενεργούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης έχει δημιουργήσει τρία βασικά προβλήματα: i) ελλιπή διεκδικησιμότητα και ανταγωνισμό στις αγορές πλατφορμών· ii) αθέμιτες επιχειρηματικές πρακτικές έναντι των επιχειρηματικών χρηστών· και iii) κατακερματισμό της ρύθμισης και εποπτείας των παραγόντων της αγοράς που δραστηριοποιούνται στις εν λόγω αγορές. Τα προβλήματα αυτά οφείλονται σε αδυναμίες της αγοράς που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με αυτοδιόρθωση. Τα χαρακτηριστικά των ψηφιακών αγορών μπορούν να ενισχύσουν τους φραγμούς εισόδου στις αγορές που ελέγχονται από ρυθμιστές της πρόσβασης. Οι επιχειρηματικές σχέσεις χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα εξάρτησης και άνιση διαπραγματευτική ισχύ. Επιπλέον, εμφανίζονται διάφοροι εθνικοί κανόνες στην ΕΕ, εν μέρει ως αντίδραση στα προβλήματα που εντοπίζονται, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό της ρύθμισης και της εποπτείας. Τα προβλήματα αυτά υπονομεύουν τον ανταγωνισμό και τη διεκδικησιμότητα της αγοράς και οδηγούν σε ανεπαρκή αποτελέσματα της αγοράς, συγκεκριμένα σε υψηλότερες τιμές, χαμηλότερη ποιότητα, καθώς και λιγότερες επιλογές και καινοτομία, κάτι που αποβαίνει εις βάρος των ευρωπαίων καταναλωτών. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αντιμετωπιστούν αυτά τα προβλήματα λόγω του μεγέθους της ψηφιακής οικονομίας (που εκτιμάται ότι ανήλθε στο 4,5 % με 15,5 % του παγκόσμιου ΑΕΠ το 2019) και του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζουν οι πλατφόρμες στις ψηφιακές αγορές.
Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;
Η διασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς με την προώθηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις ψηφιακές αγορές και, ιδίως, ενός δίκαιου και διεκδικησιμου περιβάλλοντος επιγραμμικών πλατφορμών.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);
Τα κράτη μέλη προσανατολίζονται ολοένα και περισσότερο σε εθνικά μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη διαφορετικών κανονιστικών απαιτήσεων μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Ο κατακερματισμός αυτός θέτει σε κίνδυνο την κλιμάκωση των δραστηριοτήτων των νεοφυών και μικρότερων επιχειρήσεων και την ικανότητά τους να ανταγωνίζονται στις ψηφιακές αγορές.
B. Λύσεις
Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι;
Οι επιλογές διαφοροποιούνται ως προς τέσσερις βασικές παραμέτρους: τον σχεδιασμό του πεδίου εφαρμογής, το σύνολο των υποχρεώσεων που σχετίζονται με τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, την ταχύτητα και την ευελιξία της αρχιτεκτονικής και το πλαίσιο επιβολής. Η επιλογή 1 είναι ένα μη δυναμικό μέσο που καθορίζει υποχρεώσεις οι οποίες εφαρμόζονται άμεσα για την αντιμετώπιση σαφώς καθορισμένων αθέμιτων πρακτικών των ρυθμιστών της πρόσβασης κατά την παροχή συγκεκριμένων βασικών υπηρεσιών πλατφόρμας. Η επιλογή αυτή περιλαμβάνει δύο επιμέρους επιλογές όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής με βάση αποκλειστικά ποσοτικά κατώτατα όρια. Η επιμέρους επιλογή 1 βασίζεται

¹ Η παρούσα πρωτοβουλία συνδυάζει δύο πρωτοβουλίες και δύο δημόσιες διαβουλεύσεις για i) τη δέσμη της πράξης για τις ψηφιακές υπηρεσίες: μέσο εκ των προτέρων ρύθμισης των πολύ μεγάλων επιγραμμικών πλατφορμών που ενεργούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης· και ii) το νέο εργαλείο στον τομέα του ανταγωνισμού.

σε υψηλό κατώτατο όριο, ενώ η επιμέρους επιλογή 1.B σε χαμηλότερο κατώτατο όριο.
Η επιλογή 2 είναι ένα ημιευέλικτο μέσο, το οποίο συνδυάζει μια σειρά υποχρεώσεων που εφαρμόζονται άμεσα και υποχρεώσεων με διάλογο επί κανονιστικών θεμάτων, έναν μηχανισμό για την επικαιροποίηση των πρακτικών και έναν μηχανισμό για τον εντοπισμό νεοεμφανιζόμενων ρυθμιστών της πρόσβασης. Η επιλογή αυτή περιλαμβάνει δύο επιμέρους επιλογές όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής με βάση ποσοτικά κατώτατα όρια και ποιοτικό προσδιορισμό. Η επιμέρους επιλογή 2.A βασίζεται σε υψηλό κατώτατο όριο, ενώ η επιμέρους επιλογή 2.B σε χαμηλότερο κατώτατο όριο, σε συνδυασμό με ποιοτικό προσδιορισμό και στις δύο περιπτώσεις. Η επιλογή 3 είναι ένα πλήρως ευέλικτο μέσο που προβλέπει δυναμικό μηχανισμό επικαιροποίησης, ο οποίος επιτρέπει τη συμπερίληψη πρόσθετων βασικών υπηρεσιών πλατφόρμας και πρόσθετων υποχρεώσεων, όταν αυτή κρίνεται σκόπιμη και δικαιολογημένη μετά από έρευνα αγοράς. Το πεδίο εφαρμογής αυτής της επιλογής βασίζεται αποκλειστικά σε ποιοτικά κατώτατα όρια. Η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής είναι η επιλογή 2, καθώς προβλέπει έγκαιρη παρέμβαση για τις πλέον ακραίες πρακτικές και πιο σταδιακή προσέγγιση για μέτρα που απαιτούν περαιτέρω προσαρμογή και εξειδίκευση. Επιπλέον, επιτρέπει την αντιμετώπιση νέων αθέμιτων πρακτικών και αδυναμιών της αγοράς που σχετίζονται με ρυθμιστές πρόσβασης οι οποίοι αναμένεται να εδραιώσουν τη θέση τους στο εγγύς μέλλον, καθιστώντας έτσι δυνατή την αντιμετώπιση των αδυναμιών της αγοράς στο δυναμικά μεταβαλλόμενο ψηφιακό περιβάλλον.
Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Οι ενδιαφερόμενοι φορείς υποστηρίζουν γενικά τη θέσπιση εκ των προτέρων κανόνων για τους ψηφιακούς ρυθμιστές της πρόσβασης, ενώ οι περισσότεροι εξ αυτών ζητούν έναν συνδυασμό ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων για τον εντοπισμό των ρυθμιστών της πρόσβασης.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής;
Η προτιμώμενη επιλογή θα αυξήσει τη διεκδικησιμότητα των ψηφιακών αγορών και θα βοηθήσει τις επιχειρήσεις να υπερβούν τους φραγμούς που απορρέουν από αδυναμίες της αγοράς ή από αθέμιτες επιχειρηματικές πρακτικές των ρυθμιστών της πρόσβασης. Θα προσθέσει μια εξατομικευμένη ρυθμιστική λύση, συμπληρώνοντας έτσι το υφιστάμενο κενό. Η λύση αυτή θα ενθαρρύνει την εμφάνιση εναλλακτικών πλατφορμών, οι οποίες θα μπορούσαν να προσφέρουν καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε προσιτές τιμές. Το σχετικό όφελος της προτιμώμενης επιλογής θα είναι η μεταβολή του πλεονάσματος καταναλωτή, η οποία εκτιμάται σε 13 δις. EUR ετησίως. Αναμένεται, επίσης, σημαντική μείωση του κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς, που θα οδηγήσει στην απελευθέρωση του αναπτυξιακού δυναμικού της ψηφιακής ενιαίας αγοράς.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Το κύριο κόστος είναι το κόστος συμμόρφωσης για τους ρυθμιστές της πρόσβασης ως αποτέλεσμα των νέων κανόνων που προβλέπονται. Οι επιχειρήσεις εκτός των πλατφορμών που ενεργούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης ενδέχεται να επιβαρυνθούν με ορισμένες διοικητικές δαπάνες κατά τη συμμόρφωσή τους με αιτήματα παροχής πληροφοριών στο πλαίσιο της προτιμώμενης επιλογής. Εντούτοις, οι δαπάνες αυτές είναι απίθανο να προκαλέσουν αύξηση του υφιστάμενου κόστους συμμόρφωσης που βαρύνει τις επιχειρήσεις.
Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις MME και στην ανταγωνιστικότητα;
Οι MME δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης και ο κατάλογος υποχρεώσεων δεν θα τις αφορά. Αντίθετα, οι νέοι κανόνες που θα εξασφαλίζουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού θα επιτρέψουν στις MME (συμπεριλαμβανομένων των επιχειρηματικών χρηστών που ανταγωνίζονται ρυθμιστές της πρόσβασης) να αναπτυχθούν σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά ως αποτέλεσμα της άρσης σημαντικών φραγμών στην είσοδο και επέκτασή τους. Αναμένεται, επίσης, τα προβλεπόμενα μέτρα να οδηγήσουν στην αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ των πλατφορμών για τους επιχειρηματικούς χρήστες. Αυτό αναμένεται να οδηγήσει σε υπηρεσίες υψηλότερης ποιότητας σε περισσότερο ανταγωνιστικές τιμές, σε συνδυασμό με υψηλότερη παραγωγικότητα. Επίσης, οι επιχειρηματικοί χρήστες θα έχουν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στις διαδικτυακές πωλήσεις, καθώς θα προστατεύονται από αθέμιτες πρακτικές.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η θέσπιση πιο ολοκληρωμένης εργαλειοθήκης επιβολής θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να ανταγωνίζονται σε αξιοκρατική βάση. Αυτό θα οδηγήσει σε οικονομική ανάπτυξη, η οποία με τη σειρά της συνεπάγεται υψηλότερα φορολογικά έσοδα για τις εθνικές διοικήσεις. Η εφαρμογή αυτής της πρωτοβουλίας συνεπάγεται χαμηλή επιβάρυνση για την Επιτροπή (κυρίως αναδιάταξη των υφιστάμενων θέσεων εργασίας) σε σύγκριση με τα οφέλη για την οικονομία. Οι εθνικές αρχές θα πρέπει να επωμιστούν ορισμένες ελάχιστον διοικητικές δαπάνες.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Η βελτίωση του ανταγωνισμού στην αγορά στον ψηφιακό τομέα αναμένεται να οδηγήσει σε υψηλότερη παραγωγικότητα, η οποία θα επιφέρει μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη. Η προώθηση της ανταγωνιστικότητας των ψηφιακών αγορών είναι επίσης ιδιαίτερα σημαντική για την αύξηση των εμπορικών και επενδυτικών ροών.
Αναλογικότητα
Η προτιμώμενη επιλογή θα είναι αναλογική σε σχέση με το μέγεθος (επιβλαβείς επιπτώσεις των αθέμιτων πρακτικών) και τη φύση (ταχέως μεταβαλλόμενος ψηφιακός τομέας) του προβλήματος που εντοπίστηκε. Θα επιτύχει τον γενικό στόχο βελτίωσης της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, καθώς και τους ειδικούς στόχους με στοχευμένο τρόπο, επιβάλλοντας περιορισμένη επιβάρυνση σε ένα καθορισμένο σύνολο επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στις ψηφιακές αγορές.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η Επιτροπή θα επανεξετάσει τα μέτρα που θα ληφθούν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν σε σχέση με τις πλατφόρμες που ενεργούν ως ρυθμιστές της πρόσβασης τρία (3) έτη μετά την έναρξη εφαρμογής των νέων κανόνων.