



Brüssel, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus
õigluse ja läbipaistvuse edendamise veebipõhiste vahendusteenuste ärikasutajate jaoks

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Veebipõhiste vahekaubandusteenuste õigluse edendamist käsitleva määruse ettepaneku mõjuhinna

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Veebis kauplevad ELi kaupade vahendajad seisavad nende kauplemist vahendavate veebiplatvormide kasutamise korral silmitsi potentsiaalselt kahjulike kauplemistavadega. Tõendite kohaselt võivad need tavad (nt põhjuse esitamiseta nimekirjast kustutamine või tingimuste ootamatud muudatused) olulisel määral ettevõtteid negatiivselt mõjutada.

Selliste probleemide tekkimisel puuduvad ettevõtetel nende lahendamiseks vajalikud, ELis kättesaadavad ja tõhusad vigade parandamise mehhanismid. See aga tähendab, et Euroopa ettevõtted kasutavad veebiplatvormimajanduse potentsiaali liiga vähe ning see tekitab eelkõige piiriüleses kaubanduses kahju platvormidele ja lõpuks ka tarbijatele. Lisaks mõjutab ettevõtete käivet otseselt nähtavus, mida pakuvad veebiplatvormid ja üldised veebipõhised otsingumootorid. Järjestamistavad mõjutavad otseselt veebisaitide nähtavust ja sellest tulenevat internetiliiklust. Läbipaistmatud järjestamistavad võivad ettevõtetele vägagi negatiivset mõju avaldada.

Samal ajal on veebiplatvormidel raskusi ühtsel turul tegutsemisega, kuna turg on hakanud killustuma. See piirab ELi ettevõtetel müüki platvormide kaudu, eriti piiriülest müüki.

Nimetatud probleeme võimendab veebiplatvormide üha suurenev olulisus tehingute vahendamisel tarbijate ja ettevõtete vahel. Ettevõtted on üha rohkem veebiplatvormidest sõltuvad ning tugevad andmepõhised võrgustikud koos olulise nn hirmufaktoriga on viinud kaupade vahendajate ja platvormide vahelise kauplemispositsiooni tasakaalust välja.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Poliitikal on kolm konkreetset eesmärki. Esiteks kavatakse ettepanekuga tagada veebiplatvormidepoolne ärikasutajate õiglane, läbipaistev ja prognoositav käsitlemine. Teiseks on ettepaneku eesmärk tagada ärikasutajatele probleemide tekkimisel vigade parandamise tõhusamad variandid. Kolmandaks on algatuse eesmärk luua ELi veebiplatvormidele prognoositav ja innovatsiooni toetav regulatiivne keskkond.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Olenemata nende juriidilisest tegevuskohast ühendavad veebiplatvormid, nt Booking.com, Facebook, eBay või Amazon (ja paljud teised) ELis piiriülesest miljoneid tarbijaid ja kaupade vahendajaid. Mõjuhinna aluseks olevad probleemid on oluline riikidevaheline mõõde. Isegi kui veebiplatvormid alustavad tegevust ühe riigi turul, laienevad need platvormid kiiresti ja lihtsalt oma algsest turust väljapoole ning paljud veebiplatvormid tegutsevadki piiriülesest.

Ainuüksi liikmesriikide endi võetavad meetmed probleemi riikidevahelist iseloomu hõlmata ei saa. ELi lisaväärtus tuleneb asjaolust, et digitaalse ühtse turu sujuvaks toimimiseks on vaja kaupade vahendajate ja platvormide vahelisi suhteid reguleerivaid ühtseid eeskirju.

Käesoleva algatuse eesmärk on lähitulevikus vältida otsese kahju tekkimist ning keskpikas ja pikaajalises perspektiivis kaitsta veebiplatvormide ühtse turu potentsiaali, suurendades ärikasutajate usaldust ja võimaldades võtta teadlikke poliitilisi meetmeid selleks sobival tasandil. Seetõttu on selle eesmärk kaitsta veebiplatvormide ökosüsteemi kõikide osalejate huve.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja muid kui seadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Mõjuhinnangus võeti arvesse mitmeid poliitikavariante alates täielikult muudest kui seadusandlikest iseregulatsioonivariantidest ja lõpetades täielikult siduvate kohustuslike eeskirjadega, mille eesmärk on saavutada poliitikaeesmärgid.

Arvesse võetud täielikult muud kui seadusandlikud poliitikavariandid keskendusid valdkonnale suunatud üleskutsetele töötada kõige problemaatilisemate kauplemistavade käsitlemiseks välja vabatahtlikud meetmed ja kehtestada valdkonna kohustus iseregulatsiooni kaudu parandada ärikasutajate juurdepääsu vigade parandamisele. Sõltumatu seirestrateegia toetuks samamoodi valdkonna kohustustele esitada probleemide tõhusust ja edusamme käsitlevaid aruandeid. See variant jäeti kõrvale, kuna see tõenäoliselt poliitikaeesmärke täielikult ei täidaks.

Arvesse võetud seadusandlike poliitikavariantide hulgas kaalutleti ka kaasreguleerivaid lahendusi (kombineerides seadusandlikud ja muud kui seadusandlikud elemendid) ning samuti täielikult siduvaid kohustuslike eeskirju ilma mis tahes vabatahtlike komponentideta. Täielikult siduv lahendus sätestaks kõikehõlmavad kohustuslikud eeskirjad, keelustades kõnealused kauplemistavad, see ühendataks ELi-ülese kohustusliku vaidluste lahendamise mehhanismi ja platvormide järgitava kohustusliku aruandlusega, kusjuures aruanded tuleks esitada täieõiguslikule regulatiivasutusele (nagu mitu liikmesriiki ka ette panid). See jäeti kõrvale kui ebaproportsionaalne variant.

Eelistatav variant on kaasreguleeriv lahendus, mis käsitleb veebiplatvormide ja üldiste veebi otsingumootorite puhul kindlaksmääratud probleeme. Veebiplatvormidega seoses ühendatakse regulatiivosas platvormide puhul juriidiliselt siduvate läbipaistvusega seonduvate kohustuste kogum, asutusesisene vigade parandamise mehhanismide kehtestamise kohustus ning samuti ettevõtteid esindavate ühenduste puhul vigade parandamist kollektiivselt võimaldavad sätted. See ühendataks valdkonnale suunatud mittesiduva üleskutsega luua kaebuste jaoks sõltumatu vahendusorgan. Viimasena luuakse ka esilekerkivate probleemidega tegelev ELi vaatlusrühm (mis on organiseeritud ELi eksperdirühma ümber), et teha probleemide puhul esilekerkivate suundumuste ja vastavate edusammude seiret. Üldiste veebi otsingumootorite puhul on eelistatud variant suunatud potentsiaalselt kahjulike järjestamistavade põhjustatud sõltuvuse käsitlemisele. Kavandatavad meetmed on piiratud läbipaistvuskohustuse kohaldamisalaga (piiratud järjestamise üheainsa väljastusega) ning esindusorganisatsioonide õigusliku alusega, mille kohaselt need äriosanike nimel tegutsevad.

Kes millist varianti toetab?

Oma finantsvõimenduse suurendamiseks veebiplatvormide vahendatud suhetes toetavad veebiplatvormide ärikasutajad platvormimajanduse puhul üldiselt kaugeleulatuvamaid siduvaid eeskirju. Nimetatud sisaldavad ettevõtete nimekirjast kustutamise eeskirju ja diskrimineerivate tavade või rakenduste järjestamise läbipaistvust ning samuti e-kaubanduse kauplemiskohtades andmetele juurdepääsu eeskirju.

Veebiplatvormid toetavad üldiselt iseregulatsiooni meetmeid ja on siduvate eeskirjade vastu, kuna need koormavad nende ärimudeleid ja on käsitlevate probleemide suhtes ebaproportsionaalsed. Liikmesriikide valitsusasutustest pärit digitaalse ühtse turu ja ka e-kaubanduse eest vastutavad eksperdid avaldasid põhimõtteliselt toetust kaasreguleerivale probleemipõhisele käsitlusele.

Järjestuste ja andmete kasutuse läbipaistvusega seoses nõustuvad platvormid teabe avaldamise rangete nõuetega, kuid liiga suure läbipaistvuse puhul hoiatavad nad nn mänguluse ja algoritmidega manipuleerimise eest. Juba praegu tagavad üldised otsingumootorid laiaulatuslikud juhised, mis käsitlevad järjestuste optimeerimist, kuid nad ka hoiatavad algoritmide avaldamise ebatõhususe eest (eelkõige just seoses otsingualgoritmide paljude sagedaste muudatustega seoses), ning otsingute tulemuste manipuleerimise riske.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste

poliitikavariantide) eelised?

Eeldatavalt tagab eelistatud variant digiplatvormimajanduse täiendava müügitulu kaudu ELi kaupade vahendajate otsese majandusliku kasu (mis tooks kasu ka veebiplatvormidele). Eeldatavalt suudab ettepanek tagasi pöörata ärikasutajate usaldatamatuse tulemusena veebiplatvormimajandusele avalduva pärssiva mõju. Tagasipööratav pärssiv mõju jääb eeldatavalt 0,81 miljardi euro ja 4,05 miljardi euro vahele.

Lisaks mõjutab ettevõtete käivet otseselt üldistes veebi otsingumootorites saavutatav nähtavus. Üldotsingu järjestuse läbipaistvuse kohustus aitaks seega ärikasutajate jaoks kaasa prognoositavusele.

Samal ajal aitaks selline kohustus ettevõtetel paremini informeeritud otsingute optimeerimise strateegiaid välja töötada ning seega saavutatav parem arusaam aitab ettevõtetel pääseda uutele turgudele ja kasutada veebi pakutavaid innovatsioonivõimalusi seega ka nende konkurentsivõimelisust parandades. See oleks eriti kasulik väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele ning olenematu või kujunemisejärgus oleva interneti-esindatusega ettevõtetele. Järjestamispoliitika parem arusaam võib ärikasutajatel samuti aidata haarata veebis pakutavatest innovatsioonivõimalusest.

Eelistatud variandil on otsingumootorite ja võrdlevate saitide vahel suurema läbipaistvuse tõttu eeldatavalt ka konkurentsivõimet soodustav mõju, kuna avalik järjestuse poliitika saab pakkuda idufirmade, uute sisenejate ja olemasolevate tegutsejate poolse eristamise suuremat ulatust. Samuti võib järjestuspoliitikast parema arusaama tõttu suureneada oma turundusstrateegiates otsingumootoritest sõltuvate ärikasutajate seas toodete ja teenuste kvaliteedi valdkonna konkurents – võttes arvesse, et nimetatud ärikasutajate veebisaitide disain on praegu nähtavuse saavutamisel väheoptimaalne. Ei välistata, et eelistatud variant panustab lihtsamalt tuvastatavate asjakohasemate tulemuste vormis samuti tarbijate saadavasse erapooletusse tulemusse. ELi õigusega sätestatud läbipaistvuskohustus tugevdaks ettevõtete suutlikkust kasutada nimetatud sätet kohtumenetlustes. Viimasena täiendaks see ka kasulikult moel konkurentsivõime jõustamisvahendeid, kuna see võimaldaks võimalike diskrimineerivate käitumisviiside paremat arusaama. Algatuse tulemusena saavutatav otsingumootorite täiendav usaldus eeldatavalt tasakaalustab vastukaaluna piiratud kulud.

Mõeldavad on otsesed sotsiaaltoetused, seda eelkõige digiplatvormide kaudu äritegevust ellu viivate füüsilisest isikust ettevõtjate või mikroettevõtete puhul – tulemuseks on parem prognoositavus ja läbipaistvus veebis. See sisaldab koostöömajanduse platvormide professionaalseid kasutajaid (olgugi et professionaalse ja isikliku kasutuse piirid on seatud ELi riiklikule tasandile), kuid nimetatud kasu täpset laadi ja ulatust ei saa kvantifitseerida.

Eelistatud variandi kaudu suurendatakse eeldatavalt kas tööhõivevõimalusi või säilitatakse praegused.

Meetme võtmise kaudu otsest keskkonnakasut ei teki.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud variandi peamised kulud seonduvad nõudega, et veebiplatvormid peavad ärikasutajate puhul kehtestama asutusesisese vigade parandamise mehhanismi. Samuti esinevad läbipaistvusunõuete täitmise ühekordsed õigusnormide täitmise kulud, mis reaalselt tähendab platvormide tingimuste kohaldamist. Valdkonna andmete kohaselt need kulud oma suuruse, keerukuse ja vahendatud tehingute arvu poolest varieeruvad, kuid võivad väiksema platvormi töötajate puhul saavutada 1 täistööaja ekvivalendi (FTE) ning suurte platvormide puhul ~0,03% käibe väärtusest. Platvormidel kauplevatele ELi kaupade vahendajatele eeldatavalt lisakulusid ei teki. Üldiste veebi otsingumootorite nõuete täitmisega seotud kulud on suuremate otsingumootorite (mis on taganud otsingumootori optimeerimise (SEO) juhised, millele saab ärikasutajate puhul kasulikult leida uue otstarbe või mis mõnel juhul võib olla tähendusriikka läbipaistvuse tagamise viiside inspiratsiooniks) puhul eeldatavalt üsna piiratud ning seda ka väiksemate puhul (kuna nad saaks samamoodi olemasolevatest parimatest tavadest malli võtta).

Sotsiaalküsimuste ja keskkonna valdkonnas eelistatud variandil otsesed negatiivsed mõjud puuduvad.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Eelistatud variandi peamised kasusaajad on kauplemiseks veebiplatvormi kasutavad igas suuruses ettevõtted. Konkreetne suhteline kasu on suurim just nõrgemate poolte jaoks (nt mikroettevõtted), kelle kauplemispositsioon

on veebiplatvormimajanduses eriti piiratud.

Platvormettevõtete seoses jäetakse eelistatud variandi puhul asutusesisese vigade parandamise mehhanismi kehtestamise kohustuse täitmisest välja väikesed ettevõtted (< 50 töötajat), et vältida ELi platvormettevõtete koormamist kasvuetapis. Tervest määrusest ettevõtteid välja jätva täiendava künnise kehtestamise võimaluse mõttes ei võimalda eeliste ja puuduste analüüs teha järeldusi sisemehhanismispetsiifilise erandi suhtes horisontaalse erandi lisamise vajaduse kohta.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Ei.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Kõige märkimisväärsem on tarbijatele suurema valiku ja parema usalduse tulemusena avalduv ja paremast läbipaistvusest tulenev potentsiaalne kaudne kasu, sellal kui platvormimajandusse siseneb üha rohkem kaupade vahendajaid, nt järjestusmehhanisme kindlaks määravate üldkriteeriumide avalikustamise valdkondades. Täiendavat kaudset kasu võib suurenenud käibe ja parema prognoositavuse, kuid samuti andmetele juurdepääsupoliitika modaalsuse läbipaistvuse tulemusena eeldada innovatsiooni valdkonnas. Põhiõiguste ja ELi-väliste platvormidele avalduva mõju valdkonnas vaadeldi ka muud potentsiaalselt olulist mõju, kuid seda ei peetud siiski märkimisväärseks.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Kavandatav poliitika kavatakse läbi vaadata pärast kolmeaastast kehtivust. Sellega kaasneb sihtotstarbeline ELi vaatlusrühm, mis hõlmab ja analüüsib digitaalse majanduse esilekerkivaid suundumusi ning teavitab poliitika läbivaatamisest. Tegemist on poliitika põhiosaga, mille kaudu tagatakse valdkonna dünaamilisele iseloomule spetsiaalselt kohandatud adaptiivne, reageeriv ja tulevikku suunatud käsitlus.