ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.9.2023 г.
COM(2023) 525 final

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

относно първия предварителен преглед на изпълнението на Регламент (ЕС) 2019/1150 за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги

{SWD(2023) 300 final}

Контекст

Настоящият доклад съдържа предварителна оценка на изпълнението на Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (наричан по-нататък „Регламентът за отношенията между платформите и предприятията“ или „Регламент P2B“)[1].

Регламент P2B се прилага от 12 юли 2020 г. Той е първата обща рамка, приложима към така наречените „посреднически онлайн услуги“. Тези услуги служат за посредничество за много голям брой както големи, така и малки предприятия, или „бизнес ползватели“, в рамките на вътрешния пазар. Регламент P2B има за цел да се създаде справедлива, прозрачна и предвидима бизнес среда за тези бизнес ползватели, които могат да зависят в различна степен от такива посреднически онлайн услуги, за да достигнат до своите клиенти. Целта, която преследват изискванията на Регламент P2B, е да се гарантира, че бизнес ползвателите, по-специално МСП, които могат да имат ограничено влияние при договарянето по отношение на онлайн платформите, следва да могат да извършват своята стопанска дейност по предвидим начин (например да разчитат на прозрачност по отношение на класиранията) и да не са изложени на ненужни разходи в случай на проблеми с онлайн платформата (например спиране на бизнес профила или блокиране на продукти и услуги от страна на платформата). Това е от особено значение за предприятията, и по-специално за МСП в ключови екосистеми като туризма, търговията на дребно и екосистемите на културните и творческите индустрии. Освен това Регламент P2B може да бъде и инструмент, с който да се гарантира, че справедливостта и прозрачността помагат на по-малките платформи да се развиват и да създават иновации в обща правна рамка с по-големите платформи, при еднакви условия на конкуренция. За да се гарантира, че посредническите онлайн услуги отговарят на изискванията на Регламент P2B, прилагането им е от компетентността на държавите членки.

Член 18 от Регламент P2B съдържа клауза за преглед, в която се изброяват няколко приоритетни точки за пълна оценка. По-конкретно член 18, букви в), г), д) и е) се отнасят съответно до: i) нелоялни търговски практики, произтичащи от зависимостта на бизнес ползвателите от посредническите онлайн услуги; ii) нелоялна конкуренция от страна на интегрирани доставчици на посреднически онлайн услуги; iii) дисбаланси, засягащи бизнес ползвателите на операционни системи; и iv) възможните последици от определението за „бизнес ползвател“ върху „фиктивната самостоятелна заетост“.

Регламент P2B продължава да има отношение към всички приоритетни точки, посочени по-горе, чрез съществуващите разпоредби за прозрачност и защита при спорове. Същевременно други актове на правото на ЕС допълват Регламент P2B, за да бъдат обхванати приоритетните точки, посочени по-горе, и това би могло да наложи цялостна оценка на Регламент P2B. По-специално от началото на прилагането на Регламент P2B Съюзът предложи или прие няколко нови законодателни акта, които са от значение за целите на Регламента P2B. Те включват Законодателния акт за

[1] Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (PE/56/2019/REV/1, OB L 186, 11.7.2019 г., стр. 57—79).

цифровите пазари (ЗАЦП)[2], Законодателния акт за цифровите услуги (ЗАЦУ)[3] и предложената директива относно подобряването на условията на труд при работата през платформа[4].

Ето защо настоящият доклад представя само актуалното състояние на изпълнението и спазването на Регламент P2B, но не съдържа предварителна оценка на горепосочените приоритетни точки. В него се посочват и няколко възможности за последващи действия с цел подобряване на изпълнението на Регламент P2B. Докладът се основава на проучвания сред бизнес ползвателите на платформи, интервюта със заинтересованите страни (308 интервюта с платформи, бизнес ползватели и тяхното сдружение, правоприлагащи органи, експерти), експертни анализи на условията за ползване на посреднически онлайн услуги (извадка от 300 платформи), фокус групи, разглеждане на конкретни случаи и документно проучване.

В останалата част от доклада ще бъдат разгледани основните констатации от тази предварителна оценка на изпълнението.

Като цяло в предварителния доклад за изпълнението са констатирани: i) първоначалните положителни ефекти от Регламент P2B на ЕС, като същевременно се отбелязва, че пълният му потенциал все още не е достигнат; ii) **сегашната липса на съответствие** на доставчиците на посреднически онлайн услуги с настоящия регламент, съчетана с **липса на осведоменост** сред бизнес ползвателите; и

1. **Ефекти и пълен потенциал** на Регламента на ЕС за отношенията между платформите и предприятията

Регламент P2B предоставя на бизнес ползвателите упражняеми права за прозрачност в договорите им с доставчиците на посреднически онлайн услуги и на онлайн търсачки. Тези права дават възможност на бизнес ползвателите да вземат по-информирани бизнес решения по отношение, наред с другото, на избора им кои от тези услуги да използват,

[2] Регламент (ЕС) 2022/1925 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2022 г. за достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор и за изменение на директиви (ЕС) 2019/1937 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за цифровите пазари) (текст от значение за ЕИП) (PE/17/2022/REV/1, OB L 265, 12.10.2022 г., стр. 1—66). Законодателният акт за цифровите пазари вече се прилага и обхваща конкретно въпросите, свързани с нелоялността на посредническите онлайн услуги, както и въпросите, свързани с оперативната съвместимост на операционните системи — въпросите, включени в член 18, букви в), г) и д). В него се разглеждат конкретно въпросите, свързани с нелоялните търговски практики, нелоялната конкуренция и други отрицателни последици от неравностойните позиции при договарянето между бизнес ползвателите и основните платформени услуги.

[3] Регламент (ЕС) 2022/2065 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно единния пазар на цифрови услуги и за изменение на Директива 2000/31/ЕО (Акт за цифровите услуги) (текст от значение за ЕИП) (PE/30/2022/REV/1, OB L 277, 27.10.2022 г., стр. 1—102).

[4] Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно подобряването на условията на труд при работата през платформа (COM/2021/762 final). След като предложената директива за работата през платформа бъде приета от Европейския парламент и от Съвета, вече не би следвало да има пропуски в защитата на лицата, работещи чрез цифрови платформи, по отношение на прозрачността на алгоритмите и разглеждането на жалби, независимо от това дали тези лица са „бизнес ползватели“, работници през платформа или (истински) самостоятелно заети лица, извършващи работа през платформа, тъй като съответните лица ще се ползват от защитата на Регламент P2B или на Директивата за работата през платформа.

как да оптимизират стратегиите за класиране и как да разрешават евентуални спорове със съответните доставчици на тези услуги.

Този ключов ефект на Регламент P2B вече се наблюдава на практика. Предварителният анализ, извършен за целите на настоящия доклад, показва първите подобрения под формата на ограничено спазване на Регламент P2B в сравнение с базовия сценарий[5]. То може да бъде допълнително засилено, като се гарантира, че Регламент P2B ще реализира пълния си потенциал. В следващите раздели относно а) договорната прозрачност като юридическо право и б) надлежната процедура при разглеждане на жалби се обясняват по-подробно последиците и пълният потенциал на Регламент P2B.

а) Договорната прозрачност като юридическо право

Първият стълб на Регламент P2B включва предоставянето на икономическите субекти в ЕС на упражняеми права и защита при спорове по договори.

Прозрачността, предписана в Регламент P2B, трябва да бъде въведена в частноправните договори за посреднически онлайн услуги и така да се превърне пряко в договорни права за бизнес ползвателите. Прозрачността също така е от решаващо значение за стабилното извършване на стопанска дейност в онлайн платформите. Значението на онлайн платформите като портали, през които бизнес ползвателите достигат до своите клиенти, може да се окаже още по-важно в специфични сектори като хотелиерството, търговията на дребно и аудио-визуалния сектор. В тези сектори онлайн платформите понякога са основният или единственият достъп за предоставяне на услуги и продукти на вътрешния пазар.

Тъй като в Регламент P2B са определени ключовите търговски въпроси, свързани с класирането, диференцираното третиране, достъпа до данни и други, с него се предлага на бизнес ползвателите яснота относно техните договорни права, свързани с тези теми. Това е в противовес на липсата на каквито и да е права, с която те често се сблъскваха преди началото на прилагането на регламента. Освен това в регламента са предвидени конкретни процесуални права, които също са от ключово значение за уреждането на спорове, като например правото да се получи предизвестие за промени в договора или за ограничаване, спиране или изваждане от списъка на продукти, услуги или профили. Същото важи и за правото за използване на медиатори, които посредническите онлайн услуги трябва да посочат в частноправните си договори.

Прозрачността на класирането помага да се разберат някои от ключовите ползи, които бизнес ползвателите получават от прозрачните и подробни условия. Прозрачността на класирането предлага значителен потенциал, тъй като с нея се въвежда по-голяма предвидимост за бизнес ползвателите по отношение на това какво влияе на тяхната позиция при представянето на офертите в платформите, така че те да могат да подобрят представянето на своите стоки и услуги.

При правилно изпълнение, в съответствие с целта за прозрачност на класирането, както е посочено в член 5, параграф 5, бизнес ползвателите ще могат да разберат до каква степен качеството на техните продукти и услуги определя тяхното класиране. Това ще им позволи да оптимизират качеството на услугите и продуктите и онлайн присъствието си, като последното включва например дизайна на уебсайта и дизайна на

[5] Вж. Работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, от стр. 10.

присъствието им в посреднически онлайн услуги, както и да подпомогнат рекламните си стратегии, за да оптимизират онлайн присъствието си.

Изпълнение

Само около една трета от всички посреднически онлайн услуги и онлайн платформи, разгледани в проучването за оценка на Регламент P2B, посочват в своите общи условия информация за параметрите си за класиране. Този пример не отразява пълния потенциал на съществената прозрачност, която онлайн платформите могат да предоставят.

Работата по доклада обаче показа, че публикуваните общи условия на платформите могат да бъдат автоматично индексирани и проследявани във времето. По този начин бизнес ползвателите, както и заинтересованите страни, включително изследователите, регулаторните органи и гражданско общество в по-широк план, могат да следят и записват промените, да извършват проучвания, да правят справки и много други. На тази основа в Съвместния изследователски център на Комисията ще се създаде и поддържа публично хранилище с отворен код на общите условия за бизнес ползвателите на над 300 онлайн платформи, които са индексирани до момента[6]. Автоматизираното проследяване е един от многото начини, по които задължителната прозрачност предлага практически инструменти на бизнес ползвателите и гражданите, чрез които да се информират за своите онлайн дейности.

Заключения

В проучването за оценка се стига до заключението, че „настоящите екосистеми от платформи, техните бизнес ползватели и доставчиците на услуги за оптимизация за търсачки са се развили и приспособили да работят в условия на непрозрачност по отношение на алгоритмите за класиране“. Това може да обясни голямото разминаване между възприятията на бизнес ползвателите за това дали имат яснота относно параметрите за класиране: 10 % от бизнес ползвателите, анкетирани за настоящия доклад, посочват, че получават малко или никаква информация за параметрите на класирането, а други 42 % — че нивото на информиране е умерено.

Прозрачността като цяло и конкретно по отношение на основните параметри за класиране са в основата на Регламент P2B. В член 5 от Регламент P2B съзаконодателите отчитат необходимостта от промяна на статуквото, като изискват от доставчиците на посреднически онлайн услуги и онлайн търсачките да бъдат по-прозрачни, отколкото до момента. Освен това доставчиците на тези услуги могат да осигурят по-значима прозрачност, без да създават условия, при които потребителите могат да бъдат измамени, или без това да води до други вреди за потребителите.

В член 5, параграф 6 от регламента се пояснява, че задължението за прозрачност не засяга Директива (ЕС) 2016/943 относно търговските тайни[7]. В насоките за класирането се пояснява, че тази клауза означава, че: „Следователно доставчиците не могат да откажат да разкрият например основните параметри въз основа на единствения

[6] Понастоящем базата данни е достъпна тук и ще бъде преместена на домейн на Комисията скоро след публикуването на настоящия доклад.

[7] Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 157, 15.6.2016 г., стр. 1—18.

аргумент, че никога не са разкривали нито един от своите параметри в миналото или че въпросната информация е чувствителна търговска информация“[8]. Потенциалът на член 5, за който се изисква тази допълнителна прозрачност, също е обобщен в насоките за класирането и е важно да се припомни колко важна е тази базова прозрачност: „Ето защо предприятията, които търгуват онлайн, не винаги знаят причините за резултата си в класирането или дали и как биха могли да постигнат по-добри резултати, потенциално с помощта на платено класиране, въпреки че способността им да достигнат до клиентите зависи в голяма степен от тези знания“[9].

Прозрачността на класирането е един от примерите за редица задължения за прозрачност, които се превръщат в преки договорни права и осезаеми ползи за предприятията от ЕС, търгуващи онлайн, независимо дали са големи или малки. Друг пример е задължението в член 7 от регламента. Съгласно този член от посредническите онлайн услуги се изисква да опишат всяко диференцирано третиране, което може да прилагат по отношение на стоките или услугите, които предлагат сами, в сравнение с тези на трети страни — бизнес ползватели. Такава прозрачност може да помогне на правоприлагащите органи по-специално да установяват и разследват нелоялно поведение и да извършват задълбочена проверка на всички основания, посочени за такова диференцирано третиране. В тази връзка от влизането в сила на Регламент P2B съгласно член 6, параграф 5 от ЗАЦП се забранява по-благоприятното третиране при класирането и свързаното с него индексиране и обхождане; въпреки това Регламент P2B осигурява допълнителна прозрачност по отношение на диференцираното третиране на достъпа до данни, ценообразуването и условията за достъп до съпътстващи услуги. Тъй като нашите общества продължават да преминават към посреднически онлайн услуги, **наложително е да се постигне пълният потенциал на Регламент P2B**.

Въпреки това, както е обяснено в раздел 2 от настоящия доклад, пълният потенциал на разпоредбите за прозрачност на Регламент P2B може да зависи в решаваща степен от това дали бизнес ползвателите са достатъчно осведомени за своите права и дали посредническите онлайн услуги и онлайн търсачките са достатъчно осведомени за своите задължения. Понастоящем бизнес ползвателите и другите участници може да не разполагат с референтна рамка за измерване на степента на прозрачност, която получават, и може да не са наясно как допълнителната прозрачност по отношение на основните параметри на класирането, диференцираното третиране и други аспекти биха могли да им помогнат да работят по-добре.

б) Надлежна процедура при разглеждане на жалби

Цели на Регламент P2B

В проучването, залегнало в основата на Регламент P2B[10], Комисията обяснява, че: „Сред причините, поради които бизнес ползвателите не предприемат никакви мерки, може да се отбележат най-вече възприемането на съществуващите механизми за защита при спорове като неефективни, страхът от накърняване на стопанските отношения с

[8] Насоки за класирането, т. 82.
[9] Насоки за класирането, т. 13.
[10] РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА — ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ документа „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (SWD/2018/138 final).

онлайн платформата и сложността на съществуващи процедури. (...) Други важни фактори, които ограничават ефективността на правната защита, са свързани с: 1) непознаване на възможностите за правна защита поради малкия размер на дружествата, 2) прекомерни разходи за международна правна защита, особено за микропредприятията и/или когато защитата би включвала юрисдикцията на трета държава, и 3) твърде голяма продължителност.“ Ето защо в съответствие с Регламент P2B от посредническите онлайн услуги се изисква да осигурят прозрачност, ефективни и бързи вътрешни процедури за разглеждане на жалби и достъп до медиатори, с които са готови да работят.

Съгласно член 3, параграф 1, буква в) бизнес ползвателите получават изчерпателен списък на мотивите, поради които техните профили могат да бъдат спрени или прекратени, или ограничени по какъвто и да е друг начин. Това се отнася и за бъдещите бизнес ползватели, като се има предвид, че съгласно член 3, параграф 1, буква б) се изисква общите условия, в които трябва да бъдат включени тези мотиви, да бъдат достъпни на преддоговорния етап. В съответствие с член 4 действителното ограничаване на профилите следва да бъде придружено от изложение на мотивите, в което се посочва конкретното основание за ограничаването — от изброените в общите условия. При пълно прекратяване на профила дори се изисква изложението на мотивите да бъде предоставено най-малко 30 дни предварително, а вероятно и много по-рано. В член 11 от регламента се пояснява, че при евентуално ограничение съответният бизнес ползвател следва да разполага с лесно достъпна и безплатна вътрешна система за разглеждане на жалби в рамките на посредническите онлайн услуги. Освен това жалбата следва да бъде разгледана в разумен срок и въз основа на принципите на прозрачност, равно третиране и пропорционалност, а доставчиците на посреднически онлайн услуги следва да докладват ежегодно за работата на своите вътрешни системи за разглеждане на жалби. И накрая, съгласно член 12 бизнес ползвателите имат възможност да се обърнат за медиация към един от най-малко двама медиатори, които посредническите онлайн услуги трябва да посочат в договорите си. Достъпът до тези медиатори не зависи от това дали посредническите онлайн услуги първо са преминали през вътрешната процедура за разглеждане на жалби.

Всички тези процесуални права на бизнес ползвателите водят до законово кодифицирана общоевропейска система за разглеждане на жалби от страна на посредническите онлайн услуги. Заедно с превръщането на прозрачността в договорни права (вж. раздел 1а по-горе) хармонизираното разглеждане на жалби има потенциала да доведе до съществена промяна в извършването на стопанска дейност онлайн. Това би повишило правната сигурност за предприятията, като им позволи да използват оптимално ефективността, която предлагат посредническите онлайн услуги.

Изпълнение

Ефективното изпълнение е ключът към постигането на пълния потенциал. Понастоящем обаче Регламент P2B не се прилага ефективно във всички държави — членки на ЕС, а осведомеността на бизнес ползвателите и посредническите онлайн услуги е недостатъчна. Това ще бъде обяснено допълнително в раздел 2 по-долу.

Част от изискваното ефективно изпълнение е последователността. Първото задължително отчитане относно функционирането и ефективността на вътрешната система за разглеждане на жалби съгласно член 11, параграф 4 от Регламент P2B беше въведено само от 19 от 179 проучени посреднически онлайн услуги. Резултатите от

отчитането показват големи различия в начина, по който доставчиците на посреднически онлайн услуги разбират понятието „жалба“.

Таблица 1. Обобщение на избрани доклади на платформи относно функционирането на системите за разглеждане на жалби

Платформа	Период	Брой подадени жалби	Основни видове жалби	Средно време за разглеждане	Резултат
Apple	юли 2020 г. — юли 2021 г.	12	Решения за ограничаване, спиране или премахване на приложения и разработчици	11,25 дни	В два случая приложенията са възстановени; други, свързани с повтарящи се нарушения
Google (вкл. YouTube)	юли 2020 г. — юли 2021 г.	3 263 776	Обжалвания на решения за прилагане на политики по отношение на профили, съдържание, стоки или услуги на бизнес ползватели (87 %); жалби относно политиките на платформата (4 %); технически проблеми с приложението/платформата (3 %); управление на профили (3 %); процес на проверка (1 %); разни (2 %)	В рамките на 24 часа (71 %); 24—48 часа (9 %); повече от 2 дни, но по-малко от седмица (14 %); 1 седмица или повече (6 %)	Потвърдено решение за изпълнение (51 %); отменено решение за изпълнение (26 %); разрешен проблем (20 %); друго (3 %)
Amazon	2020 г.	284 577	Показване на продукти и включване на продукти в продуктовата гама (65 %); FBA[11], поръчки и	3,7 дни	90 % са разрешени по удовлетворителен за продавача начин

[11] Спедиция от Amazon.

			възстановявания (23 %); регистрация, достъп до профила и настройки (6 %); реклама и допълнителни услуги (5 %)		
Facebook	юни 2021 г. — юли 2022 г.	209	Неспазване на условията (109); технологични проблеми (86); друго (14)	57,5 часа	186 разрешени жалби
Vinted	2021 г.	15 427	Качество на поръчките (2636); каталожни артикули (1515); превоз и доставка (3008); плащания и безопасност (6673); използваемост (1595)	1,6 дни	Липсва информация
Apple App Store	13 юли 2021 г. — 12 юли 2022 г.	64	Първоначалното действие по ограничаване, спиране или прекратяване е потвърдено в 60 от 64 случая	4,83 дни	Липсва информация

Това голямо разминаване в броя на жалбите и резултатите от тях (12 жалби за Apple и само две отхвърлени и над 3 милиона жалби за Google и 26 % отхвърлени) предполага, че доставчиците на посреднически онлайн услуги имат много различни тълкувания на понятието за жалба и че някои от тях вероятно не спазват това задължение. В това отношение член 11 от Регламент P2B има много широк обхват, в който се включват всички „мерки или поведение на съответния доставчик, които са пряко свързани с предоставянето на посреднически онлайн услуги и които водят до последствия за жалбоподателя“, както и всички „технологични проблеми, които са пряко свързани с предоставянето на посреднически онлайн услуги и които водят до последствия за жалбоподателя“.

Повишената осведоменост на бизнес ползвателите също така ще увеличи търсенето на независими и безпристрастни медиатори с все по-специализирани познания в областта на отношенията между платформите и предприятията. Това ще доведе до увеличаване на броя на доставчиците на посреднически онлайн услуги, които се стремят да спазват член 12 от Регламент P2B. Понастоящем само 25 от разглежданите 179 големи и средни посреднически онлайн услуги са посочили имената на най-малко двама медиатори в

своите общи условия за бизнес ползвателите[12]. Други 35 посреднически онлайн услуги посочват само една организация за медиация в своите общи условия. Повечето от попадащите в тази втора група също така посочват една и съща организация за медиация, която се намира извън ЕС.

На Комисията не е известно посредническите онлайн услуги съвместно да създават специализирани органи за медиация, както се препоръчва в член 13 от Регламент P2B. Това показва, че към днешна дата броят на специализираните медиатори, които работят в областта на отношенията между платформите и предприятията, е много ограничен.

Комисията възнамерява да работи с посредническите онлайн услуги и техните представителни органи и организации, за да ги насърчи да създадат такива специализирани медиатори съгласно член 13 от Регламент P2B. За тази цел Комисията ще се обърне към съответните заинтересовани страни веднага след публикуването на настоящия доклад.

Специализираните медиатори биха могли също така да подобрят разглеждането на жалби от страна на онлайн платформите като цяло. Поради това Комисията ще продължи да насърчава създаването на специализирани медиатори, предвидени в член 13 от Регламент P2B. В това отношение възможността тези медиатори да получат сертификат съгласно член 21 от ЗАЦУ би могла да улесни работата им като независими и способни участници. Със сертифицирането по ЗАЦУ се потвърждава именно, че съответните медиатори отговарят на строгите изисквания за безпристрастност и независимост, предвидени в ЗАЦУ.

2. Основни констатации: Ограничено спазване на изискванията на Регламента на ЕС за отношенията между платформите и предприятията и ограничена осведоменост за него

Както е посочено в раздел 1, Регламент P2B има важно въздействие по отношение на правната сигурност и надлежната процедура за бизнес ползвателите. В тази връзка, както е обяснено в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, значителна извадка от посреднически онлайн услуги например до известна степен отговаря на изискванията на Регламент P2B. Освен това някои от най-големите посреднически онлайн услуги неотдавна започнаха да докладват статистически данни, свързани с вътрешната им процедура за разглеждане на жалби, а някои от тях също така посочват най-малко една организация за медиация в своите общи условия. От друга страна, мнозинството от бизнес ползвателите, анкетирани в рамките на настоящия доклад за изпълнението, заявиха, че вече получават предизвестия, когато конкретните платформи, които използват, актуализират своите общи условия[13].

Въпреки това, както е описано в следващите раздели 2 а) и 2 б), доставчиците на посреднически онлайн услуги и на онлайн търсачки към днешна дата не спазват в достатъчна степен Регламент P2B. Липсата на съответствие с неговите изисквания е съчетана с по-широка липса на осведоменост както сред бизнес ползвателите, така и сред доставчиците на посреднически онлайн услуги и на търсачки за онлайн услуги

[12] Проучване относно оценката на Регламент (ЕС) 2019/1150 за насърчаване на справедливостта и прозрачността за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (Регламент P2B), стр. 119.
[13] Работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

относно съответните им права и задължения. Това означава, че понастоящем не се постига пълният потенциал на Регламент P2B.

а) Платформите не прилагат изцяло правилата

При проучването, на което се основава настоящият доклад, се установи, че като цяло степента на привеждане на платформите в съответствие с Регламент P2B е ниска. Неизпълнението може да е свързано и със съответната липса на осведоменост по отношение на Регламент P2B и да допринася за нея.

Като цяло при проучването се установи, че 123 посреднически онлайн услуги (42,4 %) са постигнали ниска степен на съответствие с изискванията на регламента по отношение на договорната прозрачност. Степента на привеждане в съответствие на други 128 посреднически онлайн услуги (44,1 %) е оценена като средна и тази на едва 49 посреднически онлайн услуги (16,9 %) е оценена като относително значителна. Тези констатации нямат никакво отношение към това дали някоя от услугите действително отговаря на изисквания стандарт съгласно Регламент P2B. В много случаи обаче предоставената основна информация, например за класирането, е потенциално недостатъчна[14].

Например, както се посочва в същото проучване, само една трета от всички общи условия на разглежданите онлайн платформи съдържат информация за основните параметри на класирането, а дори и в тези случаи описанията са доста общи. Освен това не във всички случаи е ясно дали описанията ефективно отговарят на задължението по член 5 от Регламент P2B.

Що се отнася до прозрачността на диференцираното третиране, както е предвидено в член 7, прегледът показа, че много малко посреднически онлайн услуги включват каквато и да е информация — докато 11 % от бизнес ползвателите, анкетирани през 2022 г., са посочили, че са се сблъскали с такова диференцирано третиране, като то се е отнасяло само до класирането. В проучване от 2021 г. се установи, че при посредническите услуги в областта на електронната търговия, които продават и свои собствени продукти или услуги, почти 53 % от респондентите са се сблъсквали с феномена отдаване на предимство на собствените продукти и услуги.

Що се отнася до задължението по член 9 да се опише техническият и договорният достъп до данни за бизнес ползвателите, предоставената информация често е общо поднесена, а интервюираните в проучването, на което се основава настоящият доклад, като цяло не успяват да свържат предоставената информация с Регламент P2B. Един от интервюираните обясни, че това по-скоро може да е резултат от опит за постигане на съответствие с изискванията на ОРЗД. Липсата на действителен достъп до данните, генерирани от дейностите на бизнес ползвателите в основните онлайн платформи, остава главният проблем. Освен това много бизнес ползватели както МСП, така и големи предприятия установяват, че самите правила, определящи начина, по който

[14] В насоките за класирането в това отношение се потвърждава, че: „описанието, което трябва да бъде предоставено, трябва да надхвърля обикновеното изброяване на основните параметри и да предоставя поне „втори слой“ обяснителна информация ([6]). Доставчиците биха могли например да помислят за описване на вътрешната за дружеството логика на разсъждение, използвана за идентифициране на „основните параметри“, като начин за извличане на „причините за тяхната относителна важност“. Известие на Комисията — Насоки относно прозрачността на класирането съгласно Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета (2020/C 424/01), т. 22.

могат да използват статистически данни, свързани с клиентите, и други данни за клиентите, също са неясни.

Както е посочено в раздел 1 по-горе, постигането на по-висока степен на съответствие с изискванията на Регламент P2B следва да доведе до по-ясни политики за достъп до данни, което от своя страна ще изясни договорните права на бизнес ползвателите или липсата на такива. Тази прозрачност предлага повече възможности посредническите онлайн услуги да се разграничат въз основа на политиките за достъп до данни, например да предоставят по-голям достъп, да ограничават собствения си достъп и да обясняват по-ясно и подробно как разбират необходимостта съответствието с изискванията на ОРЗД да играе роля при определянето на политиките за достъп до данни.

Що се отнася до спазването на правилата за сроковете на предизвестие в член 3 от Регламент P2B, възприятията на заинтересованите страни се различават значително. Въпреки че много от големите посреднически онлайн услуги посочват в общите си условия, че прилагат процедури и срокове на предизвестие в съответствие с регламента (т.е. член 3, параграфи 2 и 5, членове 4 и 11), действителното им спазване в съответните ситуации, както е оценено от бизнес ползвателите, е спорно. Някои интервюирани (предимно микро- и малки предприятия) от секторите на хотелиерството и електронната търговия изтъкват, че основанията за спиране и прекратяване в общите условия остават неясни и общи, като например позоваването на „нарушаване на общите условия“ води до „вратички“ по отношение на срока на предизвестие, което може да има отрицателно въздействие върху непрекъснатостта на дейността. Това показва, че прозрачността все още не е достигнала необходимото и адекватно ниво, за да могат бизнес ползвателите да бъдат добре информирани за всички свои права и задължения.

Вътрешните системи за разглеждане на жалби са най-широко достъпната и използвана възможност за защита при спорове в средата на онлайн платформите. Това отразява факта, че посредническите онлайн услуги са силно заинтересовани да могат да общуват със своите бизнес ползватели, например по технически въпроси. Фактът, че съществуват възможности за комуникация, обаче не означава, че съответните посреднически онлайн услуги осигуряват необходимата ефективност под формата например на други задължителни елементи, надлежно разглеждане на жалбите и бързото им и ефективно обработване.

Ефективността на вътрешните механизми за разглеждане на жалби понастоящем се намалява допълнително от неяснотата по отношение на някои термини и понятия, включително понятието „жалба“ съгласно Регламент P2B. Този термин следва да се тълкува широко в рамките на Регламент P2B, като обхваща всякакви „мерки или поведение от страна на“ съответния доставчик на посреднически онлайн услуги, които „водят до последствия за жалбоподателя“. В това отношение само 69 от 179-те по-големи доставчици на посреднически онлайн услуги са включили информацията, изисквана съгласно член 11, параграф 3, относно достъпа до вътрешната си система за разглеждане на жалби и относно функционирането на тази система[15]. Още по-малко доставчици публикуват годишни доклади за обработването на жалби чрез вътрешния си механизъм за разглеждане на жалби, както се изисква съгласно член 11, параграф 4.

[15] Работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

Както вече беше посочено в раздел 1, малкото публикувани доклади показват и вероятно много различно тълкуване на понятието „жалба“ съгласно Регламент P2B. Ефективността на вътрешния механизъм за разглеждане на жалби е допълнително възпрепятствана от липсата на ефективно спазване на членове 3 и 4 по отношение на неясните общи условия и липсата на предизвестие за ограничаване на услугите. Въпреки че се съобщава, че значителна част от проблемите (43 %) се решават изцяло чрез вътрешната система за разглеждане на жалби, проучването от 2022 г., което е в основата на настоящия доклад, показва, че по-голямата част от тях се решават само частично или изобщо не се решават (съответно 48 % и 8 %).

По-малък дял от бизнес ползвателите също така съобщават за постоянна неяснота в отговорите на платформите и дълги периоди на изчакване. Тези проблеми са най-често срещани сред бизнес ползвателите на най-големите платформи, за чиито вътрешни системи за разглеждане на жалби се съобщава, че са силно автоматизирани, със стандартизирани процедури и общи отговори. Получаването на персонализирана и специфична помощ се отчита като един от основните проблеми в отношенията между платформите и предприятията за много бизнес ползватели.

Другите форми на защита при спорове, предвидени в Регламент P2B — чрез медиация и по съдебен път — се използват от бизнес ползвателите в много редки случаи. Съдилищата по-специално се използват в краен случай и то само от най-големите бизнес ползватели. Повечето предприятия все още не обмислят този вариант като работеща възможност поради свързаните с него разходи, възприятието си, че шансът за успех е малък, и страха от ответни действия от страна на онлайн платформите.

В съответствие с Регламент P2B медиацията се въвежда като един от начините да се реши проблемът с нежеланието на бизнес ползвателите да внасят искове в съдилищата, но тази възможност все още не е широко използвана от тях. Само няколко посреднически онлайн услуги са включили в общите си условия изискваната съгласно член 12 от Регламент P2B информация за двама медиатори, с които са готови да работят, а използването на медиация все още е незначително (в доклада от проучването са отчетени само няколко десетки случая[16]).

Прибягването до медиация също се отчита като ограничено. Това е по-скоро пряк резултат от липсата на осведоменост за тази нова договорна възможност, отколкото от трудностите, с които са се сблъскали ограниченият брой бизнес ползватели, които действително са използвали медиаторски услуги при решаване на спорове с посреднически онлайн услуги. Трудностите, с които се сблъскват, са свързани с продължителността на производствата, разходите за тях и необвързващия им характер, както и с усещането, че медиаторът е пристрастен предвид големия брой дела, завеждани от ограничен брой посреднически онлайн услуги. Тази констатация засилва необходимостта от допълнително повишаване на осведомеността.

Към днешна дата няма кодекси за поведение в областите, регулирани от Регламент P2B. Това е свързано с ограничената осведоменост и неспазването на изискванията и е разбираемо предвид краткия период от влизането в сила на

[16] *Пак там.*

Регламент P2B. Въпреки това, както е препоръчано в становището[17] на експертната група за Обсерваторията по икономика на онлайн платформите, кодексите за поведение биха могли да се използват за да се приведе в действие прилагането на Регламент P2B. По-специално кодексите за поведение при прилагането на Регламент P2B в определени сектори (например платформи за хотелски резервации, онлайн пазари за търговия на дребно) биха могли да спомогнат за повишаване на осведомеността и да предоставят на посредническите онлайн услуги и техните бизнес ползватели допълнителни възможности за изграждане на доверие.

Непълното и неефективно спазване на изискванията е съпроводено с недостатъчна осведоменост за договорните права и възможностите за защита при спорове, които предлага регламентът — както сред бизнес ползвателите, така и сред по-малките онлайн платформи. Неспазването на изискванията и липсата на осведоменост вероятно са два взаимносвързани процеса. При проучването, което е в основата на настоящия доклад, се установи, че равнището на осведоменост сред бизнес ползвателите, сдруженията и платформите е по-ниско в държавите — членки на ЕС, които не са въвели система за прилагане от страна на публичните органи съгласно изискванията на член 15 от регламента[18].

б) Действията на държавите членки по отношение на прилагането и повишаването на осведомеността са недостатъчни

Държавите членки все по-често въвеждат системи за изпълнение на Регламент P2B, както е предвидено в член 15 от него. На 26 януари 2023 г. Комисията започна процедура за установяване на нарушение срещу осем държави членки, които до този момент не бяха предприели никакви действия съгласно член 15 от Регламент P2B. Това действие е резултат от постоянните контакти по темата за прилагането на Регламент P2B от страна на публичните органи, осъществени между Комисията и държавите членки, включително чрез редовни срещи на експертната група по електронна търговия[19]. Междувременно някои от тези държави членки приеха национални правила, за да осигурят система за прилагане, както се изисква в член 15.

До края на юни 2023 г. 21 държави членки[20] бяха приели национално законодателство относно прилагането на Регламент P2B, а в още четири държави членки[21] се предвижда в бъдеще законодателство, подготвящо почвата за прилагането на Регламент P2B. Понастоящем общо 15 държави членки прилагат Регламент P2B чрез публичен орган, отговорен за ефективното му прилагане[22].

С оглед на слабата степен на осведоменост на бизнес ползвателите за техните права съгласно Регламент P2B и произтичащия от това малък брой жалби или съдебни дела, основани на регламента, някои органи на държавите членки проведоха или планират да проведат кампании за повишаване на осведомеността. Повишаването на

[17] Вж. становището на експертната група на нейния уебсайт, което ще бъде публикувано скоро след настоящия доклад.
[18] Вж. работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, стр. 27.
[19] https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=bg&do=groupDetail.groupDetail&groupID=1636
[20] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV, MT, PT, RO, SE. Последна актуализация: 4 август 2023 г.
[21] NL, PL, SK, SI. Последна актуализация: 4 август 2023 г.
[22] BE, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LV, LU, PT, RO, август 2023 г.

осведомеността е от ключово значение за ефективното прилагане на регламента и Комисията признава необходимостта от подкрепа и участие в тези дейности. Поради това Комисията планира да организира съвместни комуникационни кампании с органите на държавите членки.

в) Неофициална мрежа на правоприлагащите органи за Регламент P2B

Група от органи на държавите членки, отговорни за прилагането на Регламент P2B, реши да създаде неофициална мрежа във връзка с Регламент P2B („ръководна група“)[23]. За да се подпомогне обменът на информация и да се координират дейностите по правоприлагане (например едновременни проверки), беше създадено уики пространство за Регламент P2B, където са представени почти всички държави членки[24]. По време на срещите (и чрез уики пространството) правоприлагащите органи или органите на държавите членки, отговарящи за прилагането на Регламент P2B и повишаването на осведомеността, организират покани за предоставяне на информация, обменят информация за съответните съдебни решения и насоки, приети от правоприлагащите органи, или организират съвместни действия по наблюдение и правоприлагане, като например едновременни проверки. Този обмен е важен не само за органите, участващи в правоприлагането, но и за други органи, които могат да се поучат от него и да бъдат стимулирани да участват по-активно в бъдеще.

Някои правоприлагащи органи са изготвили и приели насоки за онлайн платформите и онлайн търсачките относно начина на тълкуване на някои разпоредби на Регламент P2B. Това са необвързващи насоки, които не тълкуват регламента и които са предназначени да помогнат най-вече на по-малките доставчици на посреднически онлайн услуги и на онлайн търсачки, които могат да извършват дейност в рамките на една държава членка. Тези насоки са под формата на практически съвети на съответните местни езици. Това е още един пример за доброволна инициатива от страна на органите на държавите членки. Досега AGCOM[25] от Италия и ACM[26] от Нидерландия са публикували такива насоки за правоприлагане, които са достъпни на съответните им уебсайтове. Официални насоки относно материалноправните разпоредби на регламента са предоставени в известието на Комисията относно прозрачността на класирането, както е обяснено в следващия раздел.

г) Действия на Комисията, предприети до момента съгласно Регламент P2B

В допълнение към започването на производства за установяване на нарушение срещу държавите членки, които не са приложили член 15 от регламента, Комисията също така публикува известие относно насоките за класиране в съответствие с член 5, параграф 7 от Регламент P2B[27].

[23] BE, DK, FR, IE, NL (IT се присъедини през 2023 г.).
[24] 23 държави членки са част от уики пространството за Регламент P2B и неофициалната мрежа от правоприлагащи органи съгласно Регламент P2B.
[25] Отношения между платформите и предприятията — AGCOM
[26] ACM публикува проект на насоки относно правилата за онлайн платформите и търсачките | ACM.nl
[27] Известие на Комисията — Насоки относно прозрачността на класирането съгласно Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета (2020/C 424/01, C/2020/8579).

Комисията също така поддържа преглед на посочените субекти[28] съгласно член 14, параграф 6 от регламента. Досега само Австрия и Ирландия са определили такива организации, сдружения или публични органи.

3. **Взаимно допълване с други актове на ЕС**

Регламент P2B беше първата стъпка към осигуряването на цялостна правна рамка за икономиката на платформите; оттогава това е допълнено с приемането на ЗАЦУ и ЗАЦП. Тези инструменти са в начален етап на изпълнение. Въпреки че връзката между Регламента за отношенията между платформите и предприятията и ЗАЦУ и ЗАЦП е добре очертана, Комисията и националните правоприлагащи органи следва да обърнат специално внимание на взаимодействието и взаимното допълване между тях в съответствие със становището на експертната група за Обсерваторията по икономика на онлайн платформите.

По-специално Регламент P2B, включително член 11 от него относно вътрешния механизъм за разглеждане на жалби, се прилага за всички средни и големи доставчици на посреднически онлайн услуги. Поради това неговият обхват излиза извън рамките на ЗАЦП. Това означава, че бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги имат по-голяма правна сигурност при изграждането на онлайн присъствие, обхващащо както основните платформени услуги на „контролиращото достъпа предприятие“ съгласно ЗАЦП, така и други посреднически онлайн услуги.

ЗАЦУ отразява и уточнява задължението за прозрачност на класирането в член 5 от Регламент P2B в полза на всички европейски граждани. С него също така се гарантира системното наличие на механизми за защита при спорове и необходимата яснота, достъпност и последователно прилагане на общите условия на онлайн платформите.

Освен това член 17 от предложения Европейски законодателен акт за свободата на медиите[29] препраща към Регламент P2B. Целта е да се изясни, че на доставчиците на медийни услуги, в качеството им на бизнес ползватели на посреднически онлайн услуги, следва да се предоставят гаранции за надлежна процедура при модериране на съдържанието.

4. **Общи заключения и предложени последващи действия от страна на Комисията**

Настоящият първи предварителен преглед показва проявилите се ефекти от Регламент P2B: след приемането му посредническите онлайн услуги са станали по-прозрачни (например информация за общите условия, създаване на вътрешна процедура за разглеждане на жалби, установяване на причините за спиране или прекратяване на профил и включване на продукти в продуктовата гама). Въпреки това равнището на спазване на изискванията от страна на платформите все още е твърде ниско, като разликите зависят не само от размера на платформата, но и от

[28] Списък с организации, сдружения или публични органи, изготвен и публикуван съгласно член 14, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (2021/C 402/05).
[29] Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски законодателен акт за свободата на медиите) и за изменение на Директива 2010/13/ЕС, COM/2022/457 final.

задължението (например, въпреки че е създаден списък с причини за спиране или прекратяване, те все още остават твърде неясни в конкретика за бизнес ползвателите).

Същевременно прегледът показва, че продължават да съществуват проблеми при постигането на целите на Регламент P2B. Правилата за прозрачност и уреждане на спорове остават все така актуални, но на практика не се прилагат в пълна степен. Въпреки това настоящият доклад и събраните данни показват, че правилата могат да бъдат подходящо решение за решаване на проблемите, с които все още се сблъскват бизнес ползвателите, ако се прилагат пълноценно и правилно. В настоящия доклад се посочват редица фактори, които могат да обяснят защо повишената прозрачност не е довела до забележими промени в поведението на платформите по определени въпроси, по-специално: ниското равнище на осведоменост на бизнес ползвателите за техните права, недостатъчното прилагане от страна на националните органи, което води до ограничено спазване на изискванията от страна на онлайн платформите. Всички тези фактори трябва да бъдат преодолени, за да се повиши изпълнението и ефективността на Регламент P2B, които ще бъдат оценени в следващия доклад.

По отношение на прилагането и изпълнението Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите членки и компетентните национални органи. За да се преодолее ниското равнище на осведоменост и да се отстранят недостатъците, установени в прегледа, се предлагат следните действия:

- На първо място, важно е да се гарантира, че бизнес ползвателите, сдруженията и онлайн платформите са запознати с правата и задълженията, произтичащи от Регламент P2B. За тази цел Комисията ще работи с държавите членки за разпространяване на информация в различни сектори и за всички участници чрез различни канали, включително информационни кампании, бизнес мрежи и други инструменти (например YourEurope). Комисията също така планира да организира допълнителни работни срещи с бизнес ползватели, посреднически онлайн услуги и други заинтересовани страни от различни сектори.
- Второ, равнището на осведоменост е различно във всеки един сектор (например в хотелиерството или в електронната търговия). За всеки сектор може да се използват специфични инструменти за повишаване на осведомеността, например като се използват пътищата за преход[30] като лост за създаване на възможни персонализирани планове за действие.
- Трето, относителното равнище на привеждане в съответствие с изискванията по отношение на медиацията като цяло е по-високо за по-големите посреднически онлайн услуги[31]. Ето защо Комисията планира приоритетно да предприеме последващи действия с платформите на МСП, заедно с държавите членки и техните органи.
- И накрая, за да се приведе в действие прилагането на Регламент P2B, следва да се използват кодекси за поведение. Комисията планира да проучи възможността

[30] „Съвместно създаване на път за преход към по-устойчива, цифрова и екологична екосистема за търговия на дребно“, SWD(2023) 283 final. https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-07/SWD_2023_283_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V4_P1_2864349.PDF

[31] Например сравнението на резултатите от проучванията през 2020 г. и 2022 г. показа, че няколко големи онлайн платформи от различни сектори на икономиката на платформите (онлайн туристически агенции, пазари за електронна търговия, магазини за приложения и т.н.) са преразгледали своите общи условия, за да осигурят повече яснота и подробности.

за създаване на кодекси за поведение в секторите на хотелските резервации и онлайн пазарите в близко бъдеще. Тя ще свика посредническите онлайн услуги и органите на държавите членки, за да предприемат действия по този въпрос.