

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus konkurentsile avatud ja õiglaste turgude kohta digisektoris (digiturgude õigusakt)“

(COM(2020) 842 final – 2020/374 (COD))

(2021/C 286/12)

Raportöör: **Emilie PROUZET**

| | |
|---|---|
| Konsulteerimistaotlus | Euroopa Liidu Nõukogu, 10.2.2021 Euroopa Parlament, 8.2.2021 |
| Õiguslik alus | Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114 |
| Vastutav seksioon | ühtse turu, tootmise ja tarbimise seksioon |
| Vastuvõtmine seksioonis | 31.3.2021 |
| Vastuvõtmine täiskogus | 27.4.2021 |
| Täiskogu istungjärk nr | 560 |
| Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid) | 179/9/16 |

1. Järeldused ja kõrgetasemelised soovitused

1.1. Viimase kümne aasta jooksul on tõstatatud küsimusi ja vajadusi seoses nii konkurentsi kui ka siseturu eeskirjadega. COVID-19 kriisi ajal on need kindlasti võimendunud. Komitee tervitab ettepanekut võtta vastu määrus digiturgude õigusakti kohta, mille eesmärk on takistada kontrollijaid kehtestamast ettevõtjatele ja tarbijatele ebaõiglasi tingimusi ning tagada juurdepääs olulistele digitaalteenustele.

1.2. Veebiplatvormid on alaline nähtus, mis tekitab probleeme turgu valitsevatele ettevõtjatele, muutes seda, kuidas me tarbime ja pakume tooteid ja teenuseid, aga ka seda, kuidas me töötame ja töötajaid värbame. Sellega seoses tervitab komitee Euroopa Komisjoni terviklikku lähenemisviisi selle ökosüsteemi kõigi aspektide käsitlemisel. Komitee jälgib eriti tähelepanelikult maksustamist, andmete haldamist ja töötingimusi. Viimase punkti osas tervitab komitee Euroopa Komisjoni konsultatsiooni platvormitöötajate töötingimuste parandamise teemal ning ootab huviga aasta lõpuks kavandatud seadusandlikku algatust.

1.3. Peamine eesmärk on jätkuvalt võrdsete võimaluste tagamine digitaalturgude eri osalejatele. Euroopal siseturu parema toimimise tagamise jaoks vaja õiglast ja konkurentsivõimelist veebiplatvormi keskkonda. Komitee on seisukohal, et digiturgude õigusakt ja digiteenuste õigusakt⁽¹⁾ moodustavad koos sellise raamistiku nurgakivi, mida tuleb aastate jooksul täiustada ja kohaldada kooskõlas muude peamiste digitaalvaldkonna poliitikasuundadega, nagu e-privatsuse määrus, isikuandmete kaitse üldmäärus, P2B määrus ja konkurentsieskirjade vastavusse viimine digitaalajastuga.

1.4. Õiglase ja innovatsioonisõbraliku ettevõtluskeskkonna kaitsmine koos tarbijakaitsega on endiselt väga oluline. Digiturgude õigusakti eelnõu on reageering kiirele ja arenevale digiajastule, mis toob kaasa lühikesed tähtajad ja kiiresti ajakohastatavad menetlused, tagades samal ajal õiguskindluse ja kaitseõiguse. Komitee on siiski seisukohal, et artiklit 16 süsteemse mittevastavusega seotud turu-uuringu kohta tuleb tugevdada nii ajalise viivituse (kui eeldatakse kolme rikkumist viie aasta jooksul, tekitaks see liiga suurt kahju) kui ka karistuste osas.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Digiteenuste õigusakt“ (vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 64).

1.5. Keskendudes konkreetsetele teenustele olenemata teenuse osutaja asukohast või teenuse osutamise suhtes kohaldatavast seadusandlusest, tegeleb komisjon tõhusalt Euroopa ja ülemaailmsete veebiettevetjate jaoks võrdsete võimaluste tagamise teemaga. Komitee on veendunud, et pigem teenusele, mitte ettevõtjale suunatus on hea lahendus raskuste korral, mis kaasnevad selliste mitmekesiste digiosalejate üle järelevalvet teha püüdes.

1.6. Erinevalt digiteenuste õigusaktist ei nõuta digiturgude õigusaktis platvormide määratud sisule juurdepääsu kontrollijatelt esindaja määramist Euroopa Liidus. Allpool kirjeldatud hindamis- ja uurimismenetluste jaoks on siiski vaja põhiteenuste platvormide ja komisjoni dialoogi ja kooskõlastatust. Komitee soovib lisada digiteenuste õigusakti artiklile 10 ja 11 viite, et tagada kõikide sisule juurdepääsu kontrollijate korral seadusliku esindaja olemasolu Euroopa Liidus.

1.7. Peale selle on komitee esmatähtis eesmärk takistada siseriiklike õigusaktide veelgi suuremat paljusust siseturu killustumise tõttu. Komitee leiab, et ELi tasandi meetmed on äärmiselt olulised ja toetab täielikult artikli 1 lõiget 5 ja 7.

1.8. Samal ajal nõustub komitee digiturgude õigusaktiga selles, et liikmesriikidel peab olema võimalus teha komisjoniga tihedat koostööd (artikli 3 lõike 6 alusel vastu võetud otsusega, artikli 33 alusel või paralleelselt konkurentsieskirjade alusel).

1.9. Et hõlmata juhtumeid, mille korral vastutus tuleneb üheaegselt digiturgude õigusakti rikkumisest ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 eeskirjade rikkumisest, on arusaadav, et neid kahte reeglistikku tuleks rakendada samaaegselt. Digiturgude õigusaktis tuleks seetõttu õiguskindluse ja tõhususe huvides selgitada rakendus- ja kooskõlastusprotsesse (artikli 1 lõige 6).

1.10. Komitee leiab, et on vaja põhjalikku arutelu põhjuste ja eri lähenemisviisidest tuleneva mõju üle uute kohustuste kehtestamise korral vastavalt artiklile 10 ja tavade laiendamise korral vastavalt artiklile 17. Samal ajal on komitee veendunud, et sisule juurdepääsu kontrollijate määramiseks kasutatava kuue parameetri osas tuleks kehtestada konkreetsed eritingimused (artikli 3 lõige 6).

1.11. Seetõttu arvab komitee, et „põhiteenuste“, „lõppkasutaja“ ja „ärikasutaja“ määratlused peaksid olema palju täpsemad.

1.12. Komitee arvates tuleks selgitada, et artiklites 5 ja 6 osutatud tavad kujutavad endast nn musti tavasid (*black practices*). Siiski tuleb tavasid käsitlevat artiklit 6 rakendada eelkõige komisjoni ja kontrollijate vahelise korrapärase dialoogi käigus.

2. Märkused kohaldamisala ja määramise kohta

2.1. Komitee leiab, et teenuste kohaldamisala on väga ulatuslik, samas on see olulise tähtsusega. Tõepoolest, kohaldamisalasse jäävad ja kohustustega koormatud on vaid selliste põhiplatvormi teenustega otseselt seotud tavad. Komitee toetab õiguskindlust, mida pakutakse määruse läbivaatamisega teenuste ulatuse mis tahes muutmisega.

2.2. Komitee leiab, et põhiteenuste turu toimimisega seotud probleemid ei ole kõik seotud lõppkasutajaga (vt teenused f, g ja h) ja soovib teada, kas digiturgude õigusakti protsessi mõju ettevõtetevahelistele põhiteenustele on piisaval määral hinnatud, eelkõige reklaami ökosüsteemis (reklaamitur).

2.3. Põhiteenuse pakkumise korral on võimalik hinnata, kas mõne sellise teenuse osutajal on omadusi, mis kumulatiivselt vastavad sellistele kriteeriumidele, et teda saaks lugeda konkreetse teenuse sisule juurdepääsu kontrollijaks. Komitee toetab seda kumulatiivset lähenemisviisi.

2.4. Konkreetsed märkused kvantitatiivse hindamise kohta – eeldatavad sisule juurdepääsu kontrollijad

2.4.1. Esimese lävendi suhtes leiab komitee, et lävend hõlmab platvormi omava ettevõtte käivet, sealhulgas mis tahes ärivaldkondi, mis ei ole platvormi ärimudelid ega veebitegevused, mitte teenusega seotud käivet.

2.4.2. Komitee toetab finantsandmete lävendit, eelkõige seda, kuidas sellega on hõlmatud kapitalisatsiooninäitajaid, et kajastada platvormide kasutajate rahaks tegemise suutlikkust ja nende finantssuutlikkust (sealhulgas finantsturule juurdepääsu võimendamise võimet).

2.4.3. Teise lävendi osas tunnistab komitee kasutajate hulgaga seotud kriteeriumide asjakohasust (konkreetsed põhiplatvormiteenuse korral, mida analüüsitakse).

2.4.4. Eelnõus on lõppkasutaja määratlus (artikli 2 lõige 16) sarnane tarbija määratlusega ja tavapäraselt vastandub see professionaalse kasutajaga. Artikli 3 lõike 2 punktis b määratletakse kestuse (kuud) ja asjakohasuse (aktiivsus) kohaselt lõppkasutaja mõiste. Komitee on seisukohal, et lõppkasutaja määratlus peaks olema täpne (st kasutajaid, kes kasutavad veebisaiti hetkeks, külastavad veebisaiti, kasutavad veebisaiti kord kuus). Sama küsimus puudutab ärikasutajaid. Õiguskindluse huvides soovib komitee määruse eelnõus lõpp- ja ärikasutaja määratlusi täpsustada või vähemalt määratleda.

2.5. Konkreetsed märkused kvantitatiivse hindamise kohta – sisule juurdepääsu hinnatud kontrollijad

2.5.1. Kui kõiki lävendeid ei saavutata kumulatiivselt, võib komisjon korraldada turu-uuringu. Seda võib taotleda liikmesriik (artikkel 15) kasutades veel kuute parameetrit, et teha kindlaks, kas platvorm vastab kolmele määravale kriteeriumile (artikli 3 lõige 6).

2.5.2. Euroopa Komisjoni kasutusele võetud kvalitatiivne siseturu hindamine hõlmab paljusid konkurentsioiguse ja majanduse asjakohaseid parameetreid. Sellele vaatamata, võttes arvesse pretsedentide puudumist (sisule juurdepääsu kontrollija staatuse määramise jaoks ei ole vaja määratleda asjakohast turu ega tõendada domineerivust) on selgusetu või järele proovimata, kui palju ja kui tugevad on omadused ja parameetrid.

2.5.3. Kui on eesmärk keskenduda asjaoludele, mis on võrreldavad kvantitatiivse hindamise käigus tuvastatud asjaoludega, kuid mille korral lävendit ei ole ületatud, leiab komitee, et hindamismehhanism on üksikasjalikkuse osas väga piiratud. Esmapilgul ei takista mitte miski selliste parameetrite laiemat tõlgendamist, et neid rakendada suuremale hulgale operaatoritele, sest teadaolevalt paljud majanduses kasutatavad ärimudelid arenevad ja eksperimenteerivad digipöörde ja uute ärimudelite kaudu.

2.5.4. Nende kuue parameetri põhjal saab määrata sisule juurdepääsu kontrollijaid, mistõttu tuleks komitee arvates kindlaks määrata nende konkreetsed eritingimused.

3. Märkused loetletud tavade kohta

3.1. Digiturgude õigusakti eelnõus esitatud tavade loendite arusaadavuse huvides peab komitee oluliseks teha tagasisaade komisjoni tööle: viimastel aastatel kindlaks tehtud tavad, need, mida juba hõlmab uus P2B-määrus, ja need, mis võiksid olla hõlmatud kohandades konkurentsioigust digitaalse ökosüsteemiga.

3.2. Komitee leiab, et tuleks selgitada tavade ulatust, eriti kui komisjon saab seda laiendada. Seega näib, et paljud artiklis 5 osutatud tavad on osa platvormi põhiteenusest, samal ajal kui artikkel 6 osutab selliste põhiplatvormiteenuste kasutamisele, et võimendada ja mõjutada turuväljundeid.

3.3. Komitee kutsub üles välja töötama tugevat sertifitseerimissüsteemi, mis põhineb testimismenetlustel, mis võimaldavad ettevõtetel tõendada oma tehisintellektil põhinevate süsteemide usaldusväärsust ja turvalisust. Läbipaistvus, eelkõige reitingusüsteemide läbipaistvus, algoritmiliste otsustusprotsesside jälgitavus ja seletatavus on tehniline probleem, mille jaoks on vaja selliste ELi vahendite tuge nagu näiteks programm „Euroopa horisont“⁽²⁾.

(²) ELT C 47, 11.2.2020, lk 64.

3.4. Konkreetsed märkused ebaõiglaste andmepõhiste tavade kohta

3.4.1. Komitee tunnistab vajadust veelgi rohkem täiustada isikuandmete kaitse üldmääruse rakendamist, sätestades selleks artikli 5 punktis a tava. Komitee julgustab samuti komisjoni regulaarselt läbi vaatama isikuandmete kaitse üldmäärust ja sellega seotud õigusnorme võttes arvesse tehnoloogilist arengut ⁽³⁾.

3.4.2. Seoses andmete tõhusa ülekantavusega (artikli 6 punkt h) juhivad komitee tähelepanu sellele, et andmete vaba liikumise määrase kohaselt töötab pilvetööstus välja tegevusjuhendi, et tagada lepinguliste ja tehniliste tingimuste läbipaistvus lepingute lõpetamise korral ja andmete portimisel pilveteenuste osutajate vahel või tagasi oma valdustesse. Varsti tuleb hinnata selle juhendi tõhusust seoses ülekantavuse edendamise ja pilveturul.

3.5. Konkreetsed märkused ebaõiglaste oma toodete ja teenuste eelistamise kohta

3.5.1. Digiturgude õigusaktis sätestatakse sisule juurdepääsu kontrollija kohustus hoiduda soodsamast kohtlemisest isegi „kõikide samasse ettevõttesse kuuluvate kolmandate isikute“ suhtes. Seda täiendavat täpsustust muudes sätetes ei korrata, kuigi sisule juurdepääsu kontrollija võib nendes sätetes sätestatud piirangut vältida, edastades asjakohaseid andmeid kolmandale isikule. Näitena saame viidata artikli 5 punktile a või artikli 6 lõike 1 punktile a, mille korral andmete edastamine kolmandale isikule olenemata sellest, kas see kuulub samale ettevõttele või mitte, ei ole keelatud. Kuigi artikkel 11 pakub teatud lahendust, ei ole see meie arvates piisav.

3.5.2. Pariteetsusklausli artikli 5 punkt b: sisule juurdepääsu kontrollijatel on nüüd keelatud takistada ärikasutajatel pakkumast lõppkasutajatele samu kaupu ja teenuseid muudel tingimustel teiste veebipõhiste vahendusteenuste või otsingumootorite kaudu kui nende oma platvormil. Komitee on seisukohal, et fraas „... hindadega või tingimustel, mis erinevad ...“ on üldine ja see võib hõlmata ka muid kriteeriume kui hind, mida tuleks täpsustada.

3.6. Konkreetsed märkused ebaõiglaste juurdepääsutingimuste kohta

3.6.1. Seoses artikli 5 punkti d tavaga märgivad komitee, et P2B-määrus sisaldab juba sätteid ärikasutajatele juurdepääsu tagamise kohta kaebuste esitamiseks ja läbipaistvuse tagamise kohta kaebuste menetlemiseks ning seab kahtluse alla selle tava asjakohasuse. Komitee kahtleb, miks see ei hõlma lõppkasutajaid.

4. Märkused uurimis-, jõustamis- ja järelevalvevolituste kohta

4.1. Artikli 3 lõike 6 kohaldamisel tuleks rohkem tähelepanu pöörata asjaomaste liikmesriikide ametiasutuste kaasamisele otsuste tegemisse. Leiame, et liikmesriigi ametiasutustel peaks olema õigus esitada komisjonile taotlus lõike 6 kohase otsuse tegemiseks ning komisjonil peaks olema asjakohane kohustus taotlust arutada ja vajaduse korral lubada asjaomasel liikmesriigil võtta esialgseid meetmeid kuni komisjoni otsuse langetamiseni. Otsuse tegemise protsessis peaks komisjon samuti küsima arvamust kõikidelt liikmesriikidelt, kus eeldatav sisule juurdepääsu kontrollija tegutseb.

4.2. Määruse eelnõus on ühendatud platvormide tehtav enesehindamine ja pädeva asutuse tehtav hindamine (Euroopa Komisjon). Sellele vaatamata teeb hindamise esmalt põhiteenuste platvorm, mis peab komisjoni teavitama, et asjakohased lävendid on saavutatud kolme kuu jooksul (artikli 3 lõige 3). Komitee tunnistab ja toetab asjaolu, et digiturgude õigusakti protsess muudab platvormid vastutavateks. Komitee märgib samuti, et eelnõus võetakse arvesse kaitse- ja kaebeõigust ning digiettevõtlike aspekte.

4.3. Komitee toetab digiturgude õigusakti meetmeid, mis võimaldavad komisjonil hinnata ja jälgida sisule juurdepääsu kontrollijate platvormide arengut, näiteks ühinemisi väljaspool määrusest (EÜ) nr 139/2004 ⁽⁴⁾ tulenevaid lävendeid.

⁽³⁾ ELT C 47, 11.2.2020, lk 64.

⁽⁴⁾ ELT L 24, 29.1.2004, lk 1.

4.4. Lisaks toetab komitee komisjoni hinnangut selle kohta, kas praegune ELi kord võimaldab piisaval määral saavutada olulisi väikese käibe eesmärke, mis võivad mõjutada konkurentsi ELi siseturul⁽⁵⁾. Üks võimalus on volinik Vestageri ettepanek⁽⁶⁾ võtta vastu liikmesriikide konkurentsiasutuste esildised ühinemiste kohta, olenemata sellest, kas need asutused olid pädevad juhtumit läbi vaatama või mitte.

4.5. Euroopa Komisjon kõrvale tuleb luua kavandatud digiturgude nõuandekomitee, et saavutada maksimaalne tõhusus. Komitee leiab, et artikkel 32 on selles osas väga ebamäärane, ning on seisukohal, et komiteele tuleks teha ülesandeks pidev järelevalve ja jälgimine. Komitee soovib kaaluda ka seda, kas komitee võiks saada kaebusi tarbijaühendustelt ja sotsiaalpartneritelt.

4.6. Komitee leiab, et ärihuvide, tarbijakaitse ja ametiühingutega seotud organisatsioonid tuleks ära kuulata ja nende seisukohti tuleks arvesse võtta, samuti nagu konkurentsijuhtumite puhul. Digiturgude õigusakti artikkel 20 volitab komisjoni korraldama arutelusid ja tegema avaldusi. Komitee teeb ettepaneku, et nende osalemine ja õigus olla ära kuulatud tuleks selles artiklis selgelt välja tuua.

Brüssel, 27. aprill 2021

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf)

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en

LISA

Sektsiooni arvamuse järgmine tekst, mille poolt hääletas vähemalt veerand hääletanutest, asendati täiskogu istungjärgul vastuvõetud muudatusettepanekuga:

„2.3. Põhiteenuse pakkumise korral on võimalik hinnata, kas mõne sellise teenuse osutajal on omadusi, mis kumulatiivselt vastavad sellistele kriteeriumidele, et teda saaks lugeda konkreetse teenuse sisule juurdepääsu kontrollijaks. Komitee ei usu, et see kumulatiivne lähenemine hõlmaks tõhusalt juurdepääsu kontrollijaid, kuid teeb ettepaneku, et digiturgude õigusakti täitmiseks peaks täidetud olema vaid üks kriteerium, eelistatavalt kasutajate arv. Samuti väljendab komitee muret, et juurdepääsu kontrollijate tuvastamine võib olla töömahukas ja seetõttu soovitab kiiremat menetlust.“

Hääletuse tulemus

Poolt: 98

Vastu: 83

Erapooletuid: 20
