

РАЗВИТИЕ НА ЦИФРОВАТА ИКОНОМИКА В ЕС: НОВИ ПРАВИЛА И ПЕРСПЕКТИВИ

Д-р Емил Радев
Член на Европейския парламент

DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY IN EU: NEW REGULATIONS AND PERSPECTIVES

Emil Radev, PhD
Member of the European Parliament

Резюме

В доклада се представя развитието на цифровата икономика в Европейския съюз в контекста на актуалното ѝ състояние и тенденции за развитие. Акцент на изложението са новите правила и перспективи пред които е изправена тя и потребността от законова регламентация адекватна на протичащите процеси. Открояват се основните насоки, в които Европейският парламент отправя своите препоръки за развитие и установяване на обща нормативна рамка чрез новите разпоредби на Законодателния акт за цифрови услуги. На база на проведеното изследване се правят обобщения и изводи.

Ключови думи: *цифрова икономика, препоръки на ЕС, перспективи за развитие, препоръки*

Abstract

The report presents the development of the digital economy in the European Union in the context of its current state and development tendencies. The accent is put on the new regulations and perspectives, which it faces, and the need for legal regulation adequate to the ongoing processes. The main guidelines in which the European Parliament makes its recommendations for development and establishment of a common regulatory framework through the new provisions of the Digital Services Legislation are outlined. Based on the research, summaries and conclusions are made.

Key words: *digital economy; recommendations of EU; development perspectives; recommendations.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.13>

Въведение

Използването на цифрови технологии ускори промените във всекидневното ни. През последните 20 години растежът в сферата на електронната търговия даде на потребителите по-добър достъп до по-широк избор от продукти и услуги на по-ниски цени. Онлайн платформите допринесоха и за иновациите, и за ефективността на вътрешния пазар на Европейския съюз. От гледна точка на благосъстоянието на европейските граждани електронната търговия формира печалби, които варират между 34 и 204,5 млрд. евро годишно (0,3-1,7% от БВП на ЕС-27), и увеличават потреблението на домакинствата. Това в крайна сметка допринася и за ръста на Брутният вътрешен продукт.

Новите цифрови технологии на практика скъсяват разстоянието между потребители и доставчици и така намаляват разходите в сравнение с традиционната търговия. Въздействието на разстоянието върху търговията намалява с до 65% при онлайн транзакциите. Положителен ефект се отчита и по отношение на достъпа на малките и средни предприятия до нови пазари и нови потребителски сегменти. Електронната търговия

ограничава предварителните инвестиции и оперативните разходи, но и прави малките и средни предприятия по-видими в съвременната конкурентна среда.

Очаква се секторът да представлява 8,8% от общите продажби на дребно в ЕС – нарастващ дял спрямо предходните години, но все още по-малък в сравнение с други пазари. В САЩ например дялът на онлайн продажбите на дребно достига 16 на сто от общите продажби на дребно през 2019 г. Разгръщайки своя потенциал, електронната търговия генерира допълнителни ползи както за потребителите и бизнеса в ЕС, така и за вътрешния пазар като цяло. За да се подпомогне растежът обаче, трябва да бъдат премахнати редица бариери, особено по отношение на трансграничната електронна търговия.

Новите възможности обикновено вървят ръка за ръка и с нови рискове, по тази причина не бива да пренебрегваме факта, че новите услуги, технологии и бизнес модели изправиха европейските граждани и пред нов набор от незаконни стоки, дейности или съдържание. Онлайн бизнесът изпитва системни проблеми, свързани с нелоялна конкуренция и трудности при навлизане на пазара. Големите електронни платформи са в състояние да контролират цели екосистеми в цифровата икономика. Чрез своите услуги те имат способността да свързват много бизнеси с много потребители. Това им позволява да използват предимствата си от дадена област на дейност, като например достъпа си до големи количества данни, за да подобрят или разработят нови услуги на съседни пазари.

Развитието на сектора, разбира се, се обуславя и от настоящата рамка за отговорността на онлайн посредниците, т.е. на доставчиците на онлайн услуги като социални медийни платформи, каквито са YouTube или Facebook, но също така и по-малки пазари или доставчици на интернет услуги. Ако отговарят на определени условия, доставчиците на интернет услуги и посредниците не носят отговорност за незаконно и/или вредно съдържание, стоки или услуги, които се разпространяват по техните канали. За целта е необходимо да могат да премахват незаконно съдържание и да забраняват достъпа до него, веднага щом осъзнаят незаконния му характер, или да имат неутрална, чисто техническа и пасивна роля спрямо хостваното съдържание.

Всъщност ограничена отговорност е от основно значение за съвременния интернет, в който платформи, но също така и по-малки уебсайтове, могат да хостват съдържание или да предлагат продукти и услуги без големи правни рискове. Именно този модел допринесе за огромния успех на интернет през последните 20 години. Социалните медийни платформи, фокусирани върху видео, например могат свободно да предлагат достъпно съдържание, което не е трябвало да създават сами, нито пък се е налагало да харчат ресурси за проверка на отделните клипове. Вместо това, доставчиците на платформата се съсредоточават върху адаптиране на съдържанието към предпочитанията на потребителите. Анализирайки кликанията и преглежданията, укрепват алгоритмите, които допринасят за популяризиране на определено съдържание. В социалните медии или платформи за съобщения принципът е подобен – хората споделят своите лични снимки и мисли, включително и политически възгледи, докато платформата не се намеси в съответствие с определени стандарти на общността, които може да забраняват дадено съдържание като например сексуални изображения. По този начин платформите не носят отговорност за предоставеното съдържание, а просто действат като хост.

Изложение

Вече 20 години законодателството за цифровите услуги остава непроменено. Директивата за електронната търговия, приета през 2000 г., е основополагащият камък за регулиране на цифровите услуги в ЕС. Основните принципи, заложи в нормативния акт, трябва да се запазят, но европейският единен пазар изисква модерна правна рамка. Необходимо е тя да гарантира безопасността на потребителите онлайн и да позволи на иновативния дигитален бизнес да расте.

На 29 януари 2020 г. Европейската комисия публикува своята работна програма за годината. В нея ЕК обяви намерението си да представи нов Закон за цифровите услуги. Основната цел на тази инициатива е да засили единния пазар за цифрови услуги и да помогне на по-малкия бизнес да получи необходимите му равни условия и правна яснота. Съществуващата директива за електронната търговия урежда търговските комуникации, електронните договори, ограниченията на отговорността на доставчиците на посреднически услуги и определя правила за прозрачност и изисквания за информация за доставчиците на онлайн услуги. Новият пакет от мерки в Закона за цифровите услуги трябва да модернизира настоящата правна рамка за цифровите услуги посредством два основни стълба:

1. Комисията ще предложи ясни правила, определящи отговорностите за справяне с рисковете пред потребителите на цифрови услуги и защитата на техните права. Законовите задължения трябва да осигурят модерна система за сътрудничество при надзора на платформите и да гарантират ефективно прилагане.

2. В новия пакет ще се предвидят *ex ante* правила, в чиито обхват ще бъдат големите онлайн платформи, които сега определят правилата на играта за своите потребители и техните конкуренти. Инициативата трябва да гарантира, че тези платформи могат да бъдат предизвикани от нови участници и съществуващи конкуренти, така че потребителите да имат максимално голям избор, а единният пазар да остане широко отворен за иновации.

Целта е да бъдат премахнати пречките пред трансграничните онлайн услуги в ЕС и да се даде правна сигурност на бизнеса и гражданите. В новото законодателство за цифровите услуги ЕК обяви, че ще зачита основните принципи, залегнали в правната рамка на Директивата за електронната търговия, като същевременно се ангажира да гарантира високо равнище на защита на потребителите, подобряване на правата, доверието и безопасността на ползвателите онлайн и да стимулира развитието на иновативния дигитален бизнес.

Предстоящите прегледи на законодателството са отлични възможности за възприемане на по-проницателен подход. В тази връзка няколко законодателни комисии на Европейския парламент подготвиха набор от правила, които да бъдат включени в новите разпоредби на Законодателния акт за цифрови услуги.

Основните послания засягат нуждата Законодателният акт за цифровите услуги да гарантира, че онлайн и офлайн икономическите дейности се третират еднакво, при равни условия. Изцяло се следват принципите, че „това, което е незаконно офлайн, е незаконно и онлайн“ и „това, което е законно офлайн, е законно и онлайн“. Фокусът е върху правната сигурност и прозрачността за потребителите и икономическите оператори, по-специално микропредприятията и малките и средните предприятия. Задачата е да се подпомогнат иновациите и премахването на необоснованите и непропорционални пречки и ограничения пред предоставянето на цифрови услуги, без да се накърнява

обаче широката рамка на основните права и свободи на потребителите. Защитата на неприкосновеността на личния живот, на личните данни, на достойнството, на свободата на изразяване, недискриминацията и ефективната правна защита трябва безусловно да бъдат гарантирани. Това означава, че бъдещето законодателство не може да предложи радикална промяна, а надграждане върху правилата, които се прилагат за онлайн платформите - Директивата за електронната търговия и Регламента относно отношенията между платформите и предприятията.

Открояват се няколко основни насоки, в които Европейският парламент отправя своите препоръки.

➤ **Прозрачност и защита на потребителите**

Пандемията от COVID-19 и кризата, която тя предизвика, ясно показаха колко е важен и устойчив секторът на електронната търговия. Наред с възможностите да бъде двигател за рестартирането на европейската икономика той обаче носи и много рискове. Потребителите в ЕС все още са твърде уязвими по отношение на заблуждаващите търговски практики на непочтени търговци, които продават фалшифицирани, незаконни или опасни продукти, предлагат онлайн услуги в разрез с правилата за безопасност на Съюза, налагат неоправдано и представляващо злоупотреба повишаване на цените или други несправедливи условия. Проблемът се задълбочава в резултат от трудностите при идентифицирането на бизнес ползвателите, които извършват измами, а така за потребителите става още по-сложно да търсят обезщетение за претърпените вреди и загуби.

Настоящите изисквания за прозрачност и предоставяне на информация, определени в Директивата за електронната търговия по отношение на доставчиците на услуги на информационното общество и техните бизнес клиенти, както и минималните изисквания за предоставяне на информация относно търговските съобщения, трябва да бъдат засилени успоредно с мерките за по-стриктно спазване на действащите правила, без да се вреди на конкурентоспособността на малките и средни предприятия.

Смятам, че Комисията като цяло трябва да въведе приложими задължения за доставчиците на услуги на информационното общество, насочени към повече прозрачност, към предоставяне на информация и отчетност. Тези задължения следва да бъдат пропорционални и прилагани чрез подходящи, ефективни и възпиращи санкции. Съществуващите задължения, посочени в Директивата за електронната търговия и в Директивата за нелоялните търговски практики, би трябвало да са по-строги по отношение на прозрачността на търговските съобщения и цифровата реклама. Необходимо е да се затегнат изискванията за предоставяне на информация, посочени в член 5 от Директивата за електронната търговия. На доставчиците на хостинг услуги трябва да се вмени ангажимента да сравняват информацията и самоличността на бизнес ползвателите, с които имат преки търговски отношения, с идентификационните данни от съответните налични и достъпни бази данни на Съюза в съответствие със законодателството относно протокола за данните. Доставчиците на хостинг услуги, освен това, следва да изискват от своите бизнес ползватели да гарантират, че предоставяната от тях информация е точна, пълна и актуална. Те трябва да имат правото и задължението да отказват или да преустановяват предоставянето на своите услуги на посочените ползватели, ако информацията относно самоличността им е невярна или подвеждаща.

Често онлайн потребителите са в неравностойно положение спрямо доставчиците на услуги, чиито реклами са пряко насочени към отделни ползватели въз основа на ин-

формация, събрана чрез механизми за работа с големи масиви от данни и изкуствен интелект. Затова е важно, предвид профилирането, таргетирането и персонализираното ценообразуване, да бъдат предприети неотложни мерки за защита, включващи ясни задължения за прозрачност и изисквания за предоставяне на информация.

Необходимо е Комисията да въведе допълнителни правила относно целенасочената реклама и микротаргетирането, базирано на събирането на лични данни. Напълно резонни са и призивите на Европейския парламент ЕК да обмисли въвеждането на законодателни мерки за повишаване на прозрачността на онлайн рекламата. Европейската комисия трябва да разгледа възможността за по-строго регулиране на микротаргетирането и поведенчески насочената реклама в полза на рекламни форми с по-малка степен на намеса, които не изискват широко проследяване на взаимодействието на потребителите с онлайн съдържанието.

Европейският парламент обръща внимание и на задължението на държавите-членки да гарантират, че тяхната правна система позволява сключването на договори по електронен път с високо ниво на защита на потребителите. В този контекст се отчита и нуждата Комисията да въведе минимални стандарти за договорните клаузи и общите условия, особено по отношение на прозрачността, достъпността, справедливостта и недискриминационните мерки. Апелира се ЕК да преразгледа практиката да се използват формулирани стандартни клаузи в договорните условия, които не са били индивидуално и предварително обсъдени, визирайки и споразуменията за лицензиране на крайните ползватели. Като се гарантира спазването на правото на ЕС, потребителите трябва да получат възможност за улеснено участие, включително при избора на клаузи, които позволяват по-добре информирано съгласие.

➤ Ограничаване на незаконното онлайн съдържание и дейност

Съществуването и разпространението на незаконно съдържание и дейности онлайн е друга сериозна заплаха, която подкопава доверието на гражданите в цифровата среда, вреди на развитието на здрави цифрови екосистеми и води до сериозни и дълготрайни последици за сигурността и основните права на физическите лица. Свидетели сме, че незаконното съдържание и дейности могат лесно да се разпространят, а тяхното отрицателно въздействие да бъде засилено в рамките на изключително кратък период от време. Знаем, че няма универсално решение за ограничаването на всички видове незаконно съдържание и дейности онлайн. Нещо повече – съдържание, което е незаконно в някои държави-членки, може да не е такова в други, тъй като само по някои типове незаконно съдържание се полагат хармонизирани усилия в Съюза. Затова е необходим е един по-съгласуван и координиран подход на общоевропейско ниво, който отчита различните видове незаконно съдържание и дейности и се основава на сътрудничество и обмен на най-добри практики между държавите-членки.

Доброволните действия и саморегулирането от страна на онлайн платформите в цяла Европа постигнаха известни положителни резултати, но е необходима правна уредба за премахване на незаконно съдържание и дейности. Иначе няма гаранции за бързото съобщаване и премахване на такова съдържание онлайн. ЕП настоява да се наложат ясни и подробно разписани процедури и мерки, свързани с ефективната обработка и премахването на незаконно съдържание онлайн, включително хармонизиран, правно обвързващ европейски механизъм за уведомяване и предприемане на действия.

Има предложение законодателният акт за цифровите услуги да включва регламент, който да предвижда договорни права, отнасящи се до управлението на съдържание, да установява прозрачни, справедливи, обвързващи и единни стандарти и процедури за модерирание на съдържание и да гарантира достъпни и независими средства за съдебна защита на правата. Предложените мерки за модерирание на съдържание обаче трябва да се прилагат само за незаконно съдържание, а не за съдържание, което е просто вредно. Необходимо е незаконното съдържание да бъде отстранявано последователно и без ненужно забавяне, за да се предприемат спешни мерки по отношение на нарушения, свързани с деца и основни права, с терористично съдържание и пр. Разбира се, това е процес, в който също трябва да има прозрачност, а правото на обжалване и достъпът до ефективна съдебна защита да са гарантирани. В тази връзка ЕП предлага регламентът да включва универсални критерии за определяне на пазарната мощ на платформите. Така ще се даде ясно определение какво точно представлява платформа със значителна пазарна мощ и по този начин ще се определи дали дадени платформи за хостинг на съдържание, които не притежават значителна пазарна мощ, могат да бъдат освободени от конкретни разпоредби. Изключено е да се налага общо задължение на всички доставчици на цифрови услуги да наблюдават информацията, която пренасят или съхраняват. Трябва да се предотврати активното търсене, модерирание или филтриране на цялото съдържание и дейности. Установената със законодателния акт за цифровите услуги уредба следва да бъде управляема за малките и средни предприятия, както и за стартиращите предприятия. Важно е да се предвидят и пропорционални задължения за всички сектори. Категорично обаче незаконното съдържание трябва да бъде премахвано от мястото, където се хоства, а от доставчиците на достъп не бива да се изисква да блокират достъпа до съдържание.

➤ Сигурност на онлайн места за търговия

Появата на доставчици на онлайн услуги, каквито са например онлайн местата за търговия, е от полза както за потребителите, така и за търговците. Позитивите са свързани с подобряване на избора, намаляване на разходите и понижаване на цените. Същевременно обаче има и немалко рискове в резултат от заблуждаващи търговски практики от страна на все по-голям брой продавачи, в това число и от трети държави, които предлагат онлайн незаконни или фалшифицирани продукти и услуги, които не спазват правилата и стандартите на ЕС относно безопасността на продуктите и не гарантират в достатъчна степен правата на потребителите.

Независимо дали пазаруват онлайн или във физически магазини, потребителите трябва да го правят безопасно. Недопустимо е да бъдат изложени на риск заради незаконни, фалшифицирани или опасни продукти, съдържащи вредни за здравето химикали или дефекти. Ето защо в новия законодателен пакет за цифровите услуги е необходимо да се въведат подходящи предпазни мерки - за безопасност на продуктите, за защита на потребителите, за ограничаване продажбата на несъответстващи на изискванията продукти или услуги на онлайн местата за търговия. За постигането на тази цел е наложително Комисията да затегне режима на отговорност за онлайн местата за търговия.

Особено важно е да бъдат предприети мерки за спазването на законодателството от страна на установени извън границите на Съюза продавачи, когато няма регистриран в ЕС производител, вносител или дистрибутор. Ако не бъдат запълнени, правните празноти позволяват на такива доставчици да продават продукти онлайн, без да са спа-

зени правилата на ЕС в областта на безопасността и защитата на потребителите, без да бъдат санкционирани или да отговарят за действията си. Станали обект на подобни злоупотреби, потребителите от своя страна, не разполагат с адекватни правни средства за защита или за обезщетение.

Необходимо е доставчиците на онлайн места за търговия да засилят сътрудничеството си с органите за надзор на пазара и митническите органи, включително чрез обмен на информация относно продавачите на незаконни, опасни и фалшифицирани продукти.

Предстои Европейската комисия да разгледа подробно доколко ясна и последователна е съществуващата правна рамка, която се прилага по отношение на онлайн продажбите на продукти и услуги, за да се открият евентуални пропуски и противоречия, както и причини за неефективно прилагане. Комисията трябва да извърши задълбочен анализ на взаимодействието между законодателния акт за цифровите услуги и законодателството на Съюза в областта на безопасността на продуктите и химикалите, за да гарантира съгласуваност между новите правила относно онлайн местата за търговия и преразглеждането на Директива 2001/95/ЕО(19) („Директивата относно общата безопасност на продуктите“) и Директива 85/374/ЕИО(20) („Директивата за отговорността за вреди, причинени от дефектни стоки“).

Подготовката по законопроекта продължава, но ЕК посочи, че той ще бъде публикуван на 2 декември. Изтекли документи разкриват цял „списък с желания“ от различни структури на Комисията и Европейския парламент, но далеч не е ясно дали всички постъпили предложения ще попаднат в окончателния проект. Вече има индикации обаче за обширни реформи, особено по отношение на правилата за равни условия.

Относно промените в Директивата за електронната търговия изглежда, че правилата за страната на произход не се променят, така че държавата, в която е установен даден бизнес, ще бъде и държавата, в която той е регулиран. Проектът е на път да преодолее законната „вратичка“ за отговорността за съдържанието в Директивата за електронната търговия. Според текста посредник, който проактивно премахва незаконно съдържание, без да е бил уведомен, губи имунитета си. Новите предложения предвиждат посредниците да запазят имунитета си срещу отговорност за нарушаващо съдържание дори ако използват инструменти за наблюдение и премахване на съдържание. От друга страна, Комисията се надява да въведе правила за хармонизиране на начина, по който доставчиците информират потребителите, че тяхното съдържание е премахнато. Мерките за хармонизиране трябва да обхванат и процедурите за обжалване. Новите правила няма да разглеждат конкретни въпроси кое съдържание е вредно и незаконно. Освен това, е малко вероятно да налагат специфични изисквания за определени видове вреди.

Заклучение

Предложенията за промени в Закона за цифровите услуги очевидно имат за цел да регулират технологичните гиганти в ЕС, но това неизбежно ще окаже ефект върху всички играчи в екосистемата на цифровите услуги. Все още не знаем какво ще предложи Европейската комисия, нито какъв ще е крайният резултат от преговорите между Европейския парламент и Съвета. Дори от тях е възможно да произтекат значителни последици за всеки, който предлага или използва цифрови услуги. При всички положения обаче, защитавайки потребителите, трябва да мислим не само как да накажем голе-

мите играчи, а най-вече как да дадем равни възможности на предприятията и да помогнем на малкия бизнес.

За контакти: д-р Емил Радев
Европейски парламент
emil.radev@europarl.europa.eu