

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych)”

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

(2021/C 286/12)

Sprawozdawczyni: **Emilie PROUZET**

| | |
|---|---|
| Wniosek o konsultację | Rada Unii Europejskiej, 10.2.2021 Parlament Europejski, 8.2.2021 |
| Podstawa prawna | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji |
| Data przyjęcia przez sekcję | 31.3.2021 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 27.4.2021 |
| Sesja plenarna nr | 560 |
| Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się) | 179/9/16 |

1. Wnioski i najważniejsze zalecenia

1.1. Od dziesięciu lat zwraca się uwagę na problemy i potrzeby dotyczące zarówno konkurencji, jak i zasad rynku wewnętrznego. Z pewnością nasiliły się one w czasie kryzysu związanego z COVID-19. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie aktu o rynkach cyfrowych, którego celem jest zapobieganie narzucaniu przez strażników dostępu nieuczciwych warunków przedsiębiorstwom i konsumentom oraz zapewnienie dostępności ważnych usług cyfrowych.

1.2. Platformy internetowe są stale występującym zjawiskiem, które stanowi wyzwanie dla zasiedziałych podmiotów z uwagi na zmianę sposobu konsumpcji i dostarczania produktów i usług, a także sposobu, w jaki pracujemy i zatrudniamy ludzi. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje całościowe podejście Komisji Europejskiej, która zajmuje się wszystkimi aspektami tego ekosystemu. Komitet będzie szczególnie czujny w odniesieniu do opodatkowania, zarządzania danymi i warunków pracy. W tej ostatniej kwestii EKES z zadowoleniem przyjmuje konsultacje Komisji Europejskiej w sprawie poprawy warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych i oczekuje na inicjatywę ustawodawczą zaplanowaną na koniec roku.

1.3. Podstawowym celem pozostaje zapewnienie równych warunków działania różnym podmiotom na rynkach cyfrowych. Europa potrzebuje uczciwego i kontestowalnego środowiska platform internetowych, aby osiągnąć lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego. EKES uważa, że akt o rynkach cyfrowych i akt o usługach cyfrowych⁽¹⁾ będą razem stanowić podstawę ram, które mają być udoskonalane na przestrzeni lat i stosowane z zachowaniem spójności z innymi kluczowymi politykami cyfrowymi, takimi jak rozporządzenie w sprawie e-prywatności, RODO, rozporządzenie dotyczące użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego oraz dostosowanie reguł konkurencji do ery cyfrowej.

1.4. Zasadnicze znaczenie ma nadal zapewnienie sprawiedliwego i sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesowego oraz jednocześnie dbanie o ochronę użytkowników końcowych. Projekt aktu o rynkach cyfrowych jest odpowiedzią na szybko i zmieniającą się erę cyfrową, przewiduje krótkie terminy i szybkie aktualizacje procedur przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewności prawa i prawa do obrony. Niemniej jednak EKES uważa, że należy wzmocnić art. 16 dotyczący badania rynku dotyczącego niewypełniania obowiązków zarówno pod względem czasu (oczekiwanie na trzy przypadki niewypełniania obowiązków w ciągu pięciu lat spowodowałoby zbyt duże szkody), jak i kar.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie aktu o usługach cyfrowych (zob. s. xx niniejszego Dziennika Urzędowego).

1.5. Poprzez skoncentrowanie się na konkretnych usługach, niezależnie od miejsca, w którym dostawca usług ma siedzibę, lub od prawa właściwego dla świadczenia usług, Komisja skutecznie rozwiązuje problem równych warunków działania dla europejskich i światowych podmiotów internetowych. EKES uważa, że skupienie się na usłudze, a nie na podmiocie, jest dobrym rozwiązaniem trudności napotykanym przy próbie nadzorowania tak różnych podmiotów sektora cyfrowego.

1.6. W przeciwieństwie do aktu o usługach cyfrowych akt o rynkach cyfrowych nie wymaga bezpośrednio od wyznaczonych strażników dostępu platform ustanowienia przedstawiciela prawnego w Unii Europejskiej. Opisane poniżej procedury oceny i badań wymagają jednak dialogu i koordynacji między platformami usług podstawowych a Komisją. EKES zaleca włączenie odniesienia do art. 10 i 11 aktu o usługach cyfrowych w celu zapewnienia, by wszyscy strażnicy dostępu ustanowili przedstawiciela prawnego w Unii Europejskiej.

1.7. Ponadto priorytetem dla EKES-u jest uniemożliwienie mnożącym się przepisom krajowym spowodowania jeszcze większego rozdrobnienia rynku wewnętrznego. EKES uważa, że działania na szczeblu UE mają ogromne znaczenie i w pełni popiera art. 1 ust. 5 i 7.

1.8. Jednocześnie EKES zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w akcie o rynkach cyfrowym, że państwa członkowskie muszą mieć możliwość działania w ścisłej współpracy z Komisją (w drodze decyzji przyjętej na mocy art. 3 ust. 6, art. 33 lub, równolegle, na podstawie reguł konkurencji).

1.9. W celu uwzględnienia przypadków, w których odpowiedzialność wynika jednocześnie z naruszenia przepisów aktu o rynkach cyfrowych i z naruszenia postanowień art. 101 i 102 TFUE, uznaje się, że te dwa zestawy przepisów mogą być stosowane jednocześnie. Akt o rynkach cyfrowych powinien zatem zawierać wyjaśnienie procesów wdrażania i koordynacji w trosce o pewność i skuteczność prawa (art. 1 ust. 6).

1.10. EKES uważa, że konieczna jest szczegółowa dyskusja na temat przyczyn i skutków odmiennego podejścia do ustanawiania nowych obowiązków na podstawie art. 10 oraz do rozszerzania zakresu praktyk zgodnie z art. 17. Zarazem EKES uważa, że należy określić konkretne wyjątkowe okoliczności w odniesieniu do sześciu parametrów stosowanych do wyznaczania strażników dostępu (art. 3 ust. 6).

1.11. Dlatego EKES uważa, że definicje „podstawowych usług”, „użytkowników końcowych” i „użytkowników biznesowych” powinny być znacznie bardziej szczegółowe.

1.12. EKES uważa, że należy wyjaśnić, że praktyki, o których mowa w art. 5 i 6, to praktyki z „czarnej listy”. Jednak art. 6 dotyczący praktyk należy wdrażać w szczególności w ramach regularnego dialogu między Komisją a strażnikami dostępu.

2. Uwagi dotyczące zakresu i wyznaczania

2.1. EKES uważa, że zakres usług jest bardzo szeroki, choć ma kluczowe znaczenie. Jedynie praktyki bezpośrednio związane z tymi podstawowymi usługami platformowymi wchodzi w zakres stosowania i podlegają obowiązkowi. EKES popiera zadbanie o pewność prawa poprzez konieczność zmiany rozporządzenia w przypadku zmiany zakresu ujętych usług.

2.2. EKES zauważa, że nie wszystkie stwierdzone obawy dotyczące funkcjonowania rynku usług podstawowych odnoszą się do użytkowników końcowych (zob. usługi w lit. f), g) i h)), i zastanawia się, czy wpływ procesu aktu o rynkach cyfrowych w ramach usług podstawowych B2B został poddany wystarczającej ocenie, zwłaszcza w ekosystemie reklamy (rynek reklamy).

2.3. Po zaproponowaniu usługi podstawowej można ocenić, czy którykolwiek z dostawców tej usługi posiada atrybuty, które łącznie spełniają kryteria uznania go za strażnika dostępu dla tej konkretnej usługi. EKES popiera to kumulatywne podejście.

2.4. Uwagi szczegółowe dotyczące oceny ilościowej – domniemani strażnicy dostępu

2.4.1. Jeśli chodzi o pierwszy próg, EKES zauważa, że odnosi się on nie do obrotu w kontekście z usługi, lecz do obrotu firmy będącej właścicielem platformy, w tym wszelkich linii biznesowych, które nie są platformowymi modelami biznesowymi lub nie są działalnością internetową.

2.4.2. EKES popiera próg danych finansowych, a zwłaszcza sposób, w jaki obejmuje on dane liczbowe dotyczące kapitalizacji, odzwierciedlające potencjał platform w zakresie monetyzacji ich użytkowników oraz ich zdolność finansową (w tym zdolność do wykorzystania dostępu do rynku finansowego).

2.4.3. Jeśli chodzi o drugi próg, EKES uznaje znaczenie kryteriów dotyczących liczby użytkowników (dla konkretnej analizowanej podstawowej usługi platformowej).

2.4.4. W projekcie definicja użytkownika końcowego (art. 2 ust. 16) jest zbliżona do definicji konsumenta i – zgodnie z konwencją – traktowana w opozycji do użytkownika zawodowego. Artykuł 3 ust. 2 lit. b) definiuje pojęcie użytkowników końcowych w kategoriach czasu trwania (miesiące) i znaczenia (aktywni). EKES uważa, że definicja użytkowników końcowych powinna być precyzyjna (tj. użytkownicy przelotnie odwiedzający stronę, użytkownicy odwiedzający stronę, użytkownicy korzystający z niej raz w miesiącu). To samo dotyczy użytkowników biznesowych. Ze względów pewności prawa EKES zaleca, by w projekcie rozporządzenia wyjaśnić lub przynajmniej zdefiniować pojęcia „użytkowników końcowych” i „użytkowników biznesowych”.

2.5. Uwagi szczegółowe dotyczące oceny jakościowej – strażnicy dostępu poddani ocenie

2.5.1. Jeżeli nie wszystkie progi zostaną osiągnięte łącznie, wówczas Komisja może przeprowadzić badanie rynku. O jego przeprowadzenie może się zwrócić państwo członkowskie (art. 15) i można wykorzystać sześć innych parametrów w celu ustalenia, czy platforma spełnia trzy decydujące kryteria (art. 3 ust. 6).

2.5.2. Wprowadzona przez Komisję Europejską jakościowa ocena rynku wewnętrznego odzwierciedla wiele parametrów, które są istotne z punktu widzenia prawa konkurencji i z perspektywy ekonomii. Niemniej biorąc pod uwagę brak precedensów (brak konieczności zdefiniowania rynku właściwego lub udowodnienia dominacji w celu ustanowienia statusu strażnika dostępu), nie jest jasne/sprawdzone, jak wiele będzie tych cech/parametrów i jaka będzie ich waga.

2.5.3. Jeżeli celem jest uwzględnienie sytuacji porównywalnych do określonych w ocenie ilościowej, ale w których progi nie zostały przekroczone, EKES uważa, że mechanizm oceny jest bardzo ograniczony pod względem szczegółowości. Na pierwszy rzut oka nic nie stoi na przeszkodzie, aby szerzej zinterpretować te parametry i zastosować je do większej liczby podmiotów, ponieważ wiemy, że wiele modeli biznesowych w całej gospodarce ewoluuje i eksperymentuje, korzystając z transformacji cyfrowej i nowych modeli biznesowych.

2.5.4. Wspomniane sześć parametrów umożliwia wyznaczanie strażników dostępu, dlatego EKES uważa, że należy określić dotyczące ich konkretne wyjątkowe okoliczności.

3. Uwagi dotyczące praktyk ujętych w wykazach

3.1. W celu zrozumienia wykazów praktyk określonych w projekcie aktu o rynkach cyfrowych zdaniem EKES istotne jest, by spojrzeć wstecz na prace Komisji: praktyki zidentyfikowane w ostatnich latach, te, które są już objęte nowym rozporządzeniem dotyczącym użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, oraz te, które mogłyby zostać objęte poprzez dostosowanie prawa konkurencji do ekosystemu cyfrowego.

3.2. EKES uważa, że należy wyjaśnić zakres ujętych praktyk, zwłaszcza jeśli Komisja będzie mogła go rozszerzyć. Wydaje się zatem, że wiele praktyk, o których mowa w art. 5, stanowi część podstawowych usług platformowych, podczas gdy art. 6 odnosi się do korzystania z takich podstawowych usług platformowych w celu wykorzystywania wyników rynkowych i wywierania na nie wpływu.

3.3. EKES opowiada się za stworzeniem solidnego systemu certyfikacji opartego na procedurach testowych, które umożliwiłyby przedsiębiorstwom potwierdzenie wiarygodności i bezpieczeństwa ich systemów AI. Przejrzystość, zwłaszcza systemów ratingowych, identyfikowalność i wyjaśnialność algorytmicznych procesów decyzyjnych stanowią wyzwanie techniczne, które wymaga wsparcia ze strony instrumentów UE, takich jak program „Horyzont Europa”⁽²⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 64.

3.4. Uwagi szczegółowe dotyczące nieuczciwych praktyk opartych na danych

3.4.1. EKES uznaje potrzebę dalszej poprawy wdrażania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) poprzez określenie praktyki w art. 5 lit. a). EKES zachęca również Komisję do regularnego przeglądu RODO i związanych z nim przepisów w świetle rozwoju technologicznego⁽³⁾.

3.4.2. Jeśli chodzi o rzeczywistą możliwość przenoszenia danych (art. 6 ust. 1 lit. h)), EKES zwraca uwagę, że w ramach rozporządzenia o swobodnym przepływie danych branża usług w chmurze opracowuje kodeks postępowania w celu zapewnienia przejrzystości warunków umownych i przejrzystości technicznej odnośnie do zakończenia umowy i przenoszenia danych między dostawcami chmury lub z powrotem do lokalnego przechowywania. Skuteczność kodeksu w promowaniu możliwości przenoszenia danych na rynku chmury obliczeniowej ma być wkrótce poddana ocenie.

3.5. Uwagi szczegółowe dotyczące nieuczciwego faworyzowania własnych produktów lub usług

3.5.1. Akt o rynkach cyfrowych nakłada na strażnika dostępu obowiązek powstrzymania się od faworyzowania usług i produktów nawet „przez dowolną osobę trzecią należącą do tego samego przedsiębiorstwa”. To dalsze doprecyzowanie nie zostało jednak powtórzone w innych przepisach, chociaż strażnik dostępu może uniknąć ograniczenia przewidzianego w tych przepisach poprzez udostępnienie odpowiednich danych stronie trzeciej. Dla przykładu można odnieść się do art. 5 lit. a) lub art. 6 ust. 1 lit. a), zgodnie z którymi przekazywanie danych stronie trzeciej (należącej lub nienależącej do tego samego przedsiębiorstwa) nie jest zabronione. O ile art. 11 oferuje pewne rozwiązanie, nie uważamy go za wystarczające.

3.5.2. Klauzula równości w art. 5 lit. b): uniemożliwienie użytkownikom biznesowym oferowania konsumentom tych samych towarów i usług na innych warunkach za pośrednictwem usług pośrednictwa internetowego lub wyszukiwarek innych niż ich platformy byłoby obecnie zabronione w przypadku strażników dostępu. EKES uważa, że sformułowanie „[...] po cenach lub na warunkach innych [...]” jest szerokie i może obejmować inne niż tylko cena kryteria, które mogłyby wymagać określenia.

3.6. Uwagi szczegółowe dotyczące nieuczciwych warunków dostępu

3.6.1. W odniesieniu do praktyki określonej w art. 5 lit. d) EKES zauważa, że rozporządzenie dotyczące użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego zawiera już przepisy dotyczące zapewnienia użytkownikom biznesowym dostępu do składania skarg oraz przejrzystości w zakresie rozpatrywania skarg, i kwestionuje zasadność uwzględnienia tej praktyki. EKES zastanawia się, dlaczego nie uwzględniono tu użytkowników końcowych.

4. Uwagi dotyczące uprawnień do przeprowadzania dochodzenia, egzekwowania prawa i monitorowania

4.1. Do celów art. 3 ust. 6 należy zwrócić większą uwagę na zaangażowanie organów zainteresowanych państw członkowskich w proces decyzyjny. Uważamy, że organy państwa członkowskiego powinny mieć prawo do przedłożenia Komisji wniosku o wydanie decyzji na podstawie ust. 6, a Komisja powinna mieć, odpowiednio, obowiązek omówienia wniosku i, w stosownych przypadkach, umożliwienia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przyjęcia środków wstępnych w oczekiwaniu na decyzję Komisji. Do celów podjęcia decyzji Komisja powinna również zwrócić się o opinię do wszystkich państw członkowskich, w których działa potencjalny strażnik dostępu.

4.2. Projekt rozporządzenia łączy samoocenę dokonywaną przez platformy z oceną dokonywaną przez właściwy organ – Komisję Europejską. Ocena ta jest jednak przeprowadzana w pierwszej kolejności przez platformę usług podstawowych, która musi powiadomić Komisję o osiągnięciu tych progów w terminie trzech miesięcy (art. 3 ust. 3). EKES uznaje i popiera fakt, że proces aktu o rynkach cyfrowych nakłada odpowiedzialność na platformy. Zauważa również, że w projekcie respektuje się prawo do obrony i odwołania oraz dynamikę działalności w sektorze cyfrowym.

4.3. EKES popiera środki zawarte w akcie o rynkach cyfrowych, umożliwiające Komisji ocenę i monitorowanie rozwoju platform strażników dostępu, np. połączeń poza programami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 139/2004⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 64.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1.

4.4. Ponadto EKES popiera przeprowadzoną przez Komisję ocenę tego, czy obecny system UE pozwala na wystarczające ujęcie istotnych transakcji nabycia celów o niskim obrocie, które to transakcje mogą mieć wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym UE ⁽⁵⁾. Rozwiązaniem może być propozycja komisarz Margrethe Vestager, by zacząć przyjmować zgłoszenia dotyczące połączeń od krajowych organów ochrony konkurencji, niezależnie od tego, czy organy te są uprawnione do rozpatrzenia danej sprawy ⁽⁶⁾.

4.5. Aby zapewnić maksymalną skuteczność, dodatkowo do Komisji Europejskiej należy również ustanowić planowany Komitet Doradczy ds. Rynków Cyfrowych. EKES uważa, że art. 32 jest w tym względzie bardzo niejasny i że komitetowi temu należy powierzyć stały nadzór i monitorowanie. Proponuje również rozważenie, czy komitet ten mógłby przyjmować skargi od stowarzyszeń konsumentów i partnerów społecznych.

4.6. EKES uważa, że organizacje broniące interesów przedsiębiorstw, organizacje zajmujące się ochroną konsumentów i związki zawodowe powinny być wysłuchiwanie, a ich opinie powinny być brane pod uwagę, podobnie jak może to mieć miejsce w sprawach dotyczących konkurencji. Artykuł 20 aktu o rynkach cyfrowych upoważnia Komisję do prowadzenia przesłuchań i przyjmowania oświadczeń. EKES sugeruje, by w tym artykule wyraźnie określić zaangażowanie wspomnianych podmiotów i ich prawo do bycia wysłuchanym.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽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

ZAŁĄCZNIK

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

„2.3. Po zaproponowaniu usługi podstawowej można ocenić, czy którykolwiek z dostawców tej usługi posiada atrybuty, które łącznie spełniają kryteria uznania go za strażnika dostępu dla tej konkretnej usługi. EKES nie sądzi, by to kumulatywne podejście w skuteczny sposób obejmowało strażników dostępu, i zamiast tego proponuje, by spełnione musiało być tylko jedno kryterium, najlepiej dotyczące liczby użytkowników, aby działać w sposób zgodny z aktem o usługach cyfrowych. Wyraża również zaniepokojenie faktem, że procedura identyfikacji strażników dostępu może być uciążliwa i dlatego zaleca szybszy proces”.

Wynik głosowania:

Za: 98

Przeciw: 83

Wstrzymało się: 20
