

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejskie ramy rozwiązań regulacyjnych w odniesieniu do gospodarki współpracy

(2020/C 79/08)

Sprawozdawca: Peter FLORIAN SCHÜTZ (AT/PES), poseł do parlamentu kraju związkowego Wiedeń i radny miasta Wiednia

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Wzywa Parlament Europejski, Radę i Komisję do uczynienia z gospodarki współpracy głównego priorytetu kadencji na lata 2019–2024.
2. Odnotowuje, że gospodarka współpracy opiera się na trójstronnej relacji między trzema kategoriami uczestników – klientem, dostawcą i platformą/pośrednikiem – które znacznie różnią od tradycyjnego modelu łańcucha i dwustronnych stosunków klient–dostawca, na których opierają się istniejące ramy regulacyjne UE.
3. Uważa zatem, że konkretne zastosowanie prawa UE do tych nowych modeli biznesowych jest zbyt mało kompleksowe i często trudne do ustalenia, o czym świadczą związane z nimi poważne kontrowersje i dochodzenie sprawiedliwości.
4. Przypomina, że w swojej opinii z 2016 r. ⁽¹⁾ stwierdził, iż komunikat Komisji pt. „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się” ⁽²⁾ nie zawiera wyczerpujących odpowiedzi na niektóre z kluczowych kwestii związanych z gospodarką współpracy; uważa, że ten brak działania pozostawia wysoce polityczne decyzje w gestii sądów, a nie prawodawców europejskich i regionalnych.
5. Podkreśla korzyści, jakie przynosi gospodarka współpracy, jeśli działa w obrębie regulowanych i równych warunków działania. Są to m.in. silniejsza konkurencja w wielu sektorach z groźnymi konsekwencjami dla podmiotów zasiedziałych, co zapewnia konsumentom szerszy wybór i niższe koszty, lepsze możliwości zatrudnienia oraz pozytywny wpływ na środowisko dzięki efektywniejszemu wykorzystaniu aktywów i zasobów.
6. Zwraca jednak uwagę, że oprócz jej pozytywnych aspektów, gospodarka współpracy ma również negatywny wpływ na tradycyjne przedsiębiorstwa i społeczności lokalne; podkreśla, że podważanie praw pracowniczych i konsumenckich oraz norm ochrony środowiska jest niedopuszczalne na jednolitym rynku, i zaznacza, że przygotowuje właśnie oddzielną opinię w sprawie zatrudnienia i społecznych aspektów pracy za pośrednictwem platform internetowych ⁽³⁾.
7. Uważa, że działalność gospodarcza prowadzona w internecie i poza nim powinna być traktowana na jednolitym rynku na równych warunkach. Gospodarka współpracy oferuje konsumentom szerszy wybór, a przedsiębiorcom – nowe możliwości, lecz obywatele i przedsiębiorstwa muszą mieć świadomość obowiązujących przepisów i zobowiązań lokalnych bez względu na to, jaki rodzaj działalności platformy wybrali (np. dzielenie się mieszkaniem, podróżą samochodem, różnymi usługami domowymi, nastawienie bądź nienastawienie na zysk itd.).

⁽¹⁾ COR-2016-04163. Dokument dostępny na stronie internetowej: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-04163-00-01-ac-tra-pl.docx/content>.

⁽²⁾ COM(2016)356 final. Dokument dostępny na stronie internetowej: http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/com356-2016_part1_ext_pl.docx.

⁽³⁾ Przygotowywana obecnie opinia KR-u: „Praca za pośrednictwem platform internetowych – lokalne i regionalne wyzwania regulacyjne”, sprawozdawca: Dimitrios BIRMPAS. Dossier SEDEC-VI/051.

8. Wyraża głębokie ubolewanie w związku z wypieraniem lokalnych mieszkańców w kilku dużych miastach ze względu na rosnące ceny nieruchomości związane z dużą liczbą lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem krótkoterminowy dla turystów za pośrednictwem platform internetowych.
9. Niemniej podziela wyrażone przez Komisję w 2016 r. w Europejskim programie na rzecz gospodarki dzielenia się pragnienie, by zrównoważyć dwa cele polityczne: rozwiązanie bieżących problemów i zapewnienie pewności prawa za pomocą, z jednej strony, regulacji, a z drugiej – zachęcania do innowacji, zakładania nowych przedsiębiorstw i dalszego rozwoju gospodarki współpracy.
10. Jest zdania, że praworządność wymaga tworzenia i również skutecznego egzekwowania prawa, w związku z czym władze lokalne i regionalne nie powinny napotykać przeszkód w stosowaniu i egzekwowaniu przepisów europejskich, krajowych lub regionalnych.
11. Z zadowoleniem przyjmuje przypadki dobrowolnego podejmowania działań przez platformy w całej Europie, ale podkreśla, że nie zastąpią one przepisów ramowych na rzecz prawdziwie wspólnego rynku.

Europejskie ramy o wymiarze terytorialnym

12. W świetle tych obaw jest zdania, że istniejące ramy regulacyjne UE wprowadzone przed erą platform gospodarki współpracy są de facto nieaktualne i bez gruntownej aktualizacji – nieadekwatne do wyzwań związanych z gospodarką współpracy.
13. Apeluje do Komisji Europejskiej, by w związku z tym przedstawiła w 2020 r. propozycje osadzone w szerszym kontekście aktu prawnego o usługach cyfrowych przewidzianego w programie nowo wybranej przewodniczącej Komisji (*), zwłaszcza w świetle tego, że główne udogodnienia techniczne (np. smartfony) i platformy powstały długo po dyrektywie o handlu elektronicznym z 2000 r.
14. Odnotowuje silny wymiar lokalny i regionalny gospodarki współpracy, która wpływa na życie codzienne, gdyż wiele sektorów działalności platform – od zakwaterowania, transportu miejskiego i usług doręczania po korzystanie z przestrzeni publicznej – jest regulowanych lub opodatkowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym.
15. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do stworzenia zachęty dla otoczenia regulacyjnego, które umożliwi małym europejskim platformom lepsze zyski z jednolitego rynku i pozwoli skutecznie stawić czoła dominującym na świecie podmiotom.
16. Apeluje o uznanie tego wymiaru terytorialnego w przyszłych ramach europejskich i o wzmocnienie zdolności władz publicznych do podejmowania działań na rzecz uregulowania gospodarki współpracy stosownie do sytuacji krajowej, regionalnej lub lokalnej, z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości. Egzekwowanie ważnych orzeczeń sądu przeciwko platformom wynajmu krótkoterminowego w kraju siedziby platformy jest dla władz lokalnych olbrzymim wysiłkiem ze względu na brak zasobów i zdolności wnoszenia spraw w innym państwie członkowskim UE.
17. Podkreśla, że zasada kraju pochodzenia zapisana w dyrektywie o handlu elektronicznym nastęrcza problemów miastom i regionom. Im mocniejsza jest zasada kraju pochodzenia, tym jaśniejsze i bardziej skuteczne muszą być zasady egzekwowania prawa; jest zdania, że przy wchodzeniu na jednolity rynek istnieje ryzyko wybiórczego traktowania, co ostatecznie prowadzi do niepewności prawa i do utraty kontroli administracyjnej przez organy publiczne w kraju docelowym.
18. Niemniej uważa, że w ramach działań podejmowanych jedynie na szczeblu lokalnym lub krajowym nie można rozwiązać niektórych kluczowych problemów związanych z gospodarką współpracy, w związku z czym oprócz przepisów krajowych i regionalnych niezbędne są jasne ramy europejskie.
19. Zaleca, by przeprowadzono oceny oddziaływania terytorialnego zasadniczych elementów aktu prawnego o usługach cyfrowych oraz europejskich ram gospodarki współpracy.

(*) „Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy”. Dokument dostępny online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf.

20. Proponuje ponadto, by ze względu na dynamiczny charakter gospodarki współpracy wprowadzono mechanizm monitorujący wdrażanie aktu prawnego o usługach cyfrowych i europejskich ram gospodarki współpracy.

21. Zwraca się do Komisji Europejskiej o regularne monitorowanie rozwoju platform współpracy pod kątem zgodności z zasadami konkurencji, gdyż na szczeblu lokalnym i regionalnym można zaobserwować wysoką pozycję dominującą zaledwie kilku platform.

Fragmentacja rynku wewnętrznego

22. Podkreśla, że następuje już fragmentacja rynku wewnętrznego – w wielu państwach członkowskich, miastach i regionach mnoży się zasady gospodarki współpracy pomimo stosunkowej nowości tego zjawiska, a w około dwóch trzecich państw członkowskich już od 2017 r. istnieją lub planowane są inicjatywy prawne i polityczne, na przykład w dziedzinie opodatkowania, mieszkalnictwa i budowy, transportu i usług doręczania lub przestrzeni publicznej⁽⁵⁾.

23. Akcentuje, że liczne inicjatywy wskazują na potrzebę wprowadzenia przez UE jasnych uregulowań w obrębie jednolitego rynku; fragmentacja wynikająca z braku tego rodzaju regulacji może zniechęcić zarówno użytkowników, jak i dostawców do korzystania z możliwości oferowanych przez gospodarkę współpracy.

24. Podkreśla, że zahamowanie fragmentacji rynku za pomocą zharmonizowanych przepisów w całej UE ma również kluczowe znaczenie dla promowania rozwoju mniejszych przedsiębiorstw gospodarki współpracy, gdyż istniejące duże, wielonarodowe platformy łatwiej dostosowują się do złożoności regulacyjnej i zmian dzięki swej dużej skali.

25. Jest przekonany, że wprowadzenie jasnych ram na szczeblu UE dałoby europejskim przedsiębiorstwom typu start-up szansę na wzrost i zwiększenie konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Platformy współpracy spoza Europy wymagają szczególnej uwagi, gdyż egzekwowanie przepisów w państwach trzecich jest w większości przypadków niemal niemożliwe.

Status platform gospodarki współpracy

26. Ubolewa, że zasadniczą kwestię statusu platform gospodarki współpracy – a tym samym kwestię tego, które przepisy regulują ich działalność – jak dotąd pozostawia się w dużej mierze sądom, choć jest to sprawa wysoce polityczna o dalekosiężnych konsekwencjach, którym wcześniej istniejące uregulowania nie mogą samodzielnie w pełni zaradzić.

27. Podkreśla, że dyrektywa o handlu elektronicznym⁽⁶⁾ i przewidziana w niej swoboda świadczenia transgranicznych usług społeczeństwa informacyjnego wymagają przeglądu i aktualizacji w świetle związanych z nimi obecnych kontrowersji i spraw sądowych⁽⁷⁾.

28. Zwraca uwagę, że sama definicja usługi społeczeństwa informacyjnego⁽⁸⁾ może wymagać dalszych wyjaśnień w celu odróżnienia różnych rodzajów działalności, szczególnie z związku z pojawieniem się tzw. usług mieszanych określonych przez rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) M. Szpunara, w tym usługi społeczeństwa informacyjnego i nierozzerwalnie z nią związanej usługi podstawowej, której nie świadczy się drogą elektroniczną⁽⁹⁾.

29. Uważa, że w europejskich ramach należy zdefiniować status platform gospodarki współpracy zgodnie z dokładnym stopniem sprawowanej przez nie kontroli i że w prawie UE trzeba jasno przedstawić kryteria określające koncepcję „decydującego wpływu”, do której odnosi się TSUE.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie z analizy prawnej KE, DG JUST z 2017 r., s. 92–101; dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex5_task5_reportmay2017.pdf.

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2000/31/WE (dyrektywa o handlu elektronicznym). Dostępna online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A312%3AFIN>.

⁽⁷⁾ Zobacz zwłaszcza sprawy TSUE C-434/15, C-320-16 związane z Uberem i bieżącą sprawę C390-18 związaną z Airbnb.

⁽⁸⁾ Definicję zawarto w dyrektywie (UE) 2015/1535 dostępnej online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535>.

⁽⁹⁾ TSUE, opinia rzecznika generalnego w sprawie C-434/15, dostępna online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170050pl.pdf>.

30. Jest natomiast zdania, że kryteria „animatora rynku”, do których również odniósł się rzecznik generalny, mogą w pewnym stopniu odnosić się do większości platform gospodarki współpracy i tym samym są znacznie mniej istotne przy określaniu ich statusu i zasad stosujących się do ich działalności.

31. Uważa, że platformy współpracy muszą ponosić odpowiedzialność za nielegalne działania bądź rozpowszechnianie nielegalnych treści (np. za oferty mieszkań socjalnych na platformach wynajmu krótkoterminowego) i że dyskryminacyjne decyzje platform mogą być podejmowane wyłącznie w zgodzie z lokalnymi przepisami lub orzeczeniami sądu.

Status użytkowników platform gospodarki współpracy a ochrona konsumentów

32. Podkreśla, że cechą charakterystyczną gospodarki współpracy jest zacieranie się granic między podmiotami prywatnymi i zawodowymi, to znaczy między handlowcami a osobami prywatnymi oferującymi dobra lub usługi bezpośrednio i okazjonalnie innym osobom prywatnym („partnerzy” lub ang. *peers*).

33. Uważa w związku z tym, że należy dokonać przeglądu definicji „usługodawcy” zawartej w dyrektywie usługowej⁽¹⁰⁾, ponieważ jej obecne brzmienie może być interpretowane jako obejmujące jakąkolwiek działalność gospodarczą; sądzi, że sytuacja ta może być silnym czynnikiem zniechęcającym, gdyż może nałożyć nieproporcjonalne obciążenia na osoby pragnące okazjonalnie wykonywać działalność jako niezawodowi dostawcy usług („partnerzy”) za pośrednictwem platformy gospodarki współpracy.

34. Zaleca zatem, by sytuację tę wyjaśniono poprzez wprowadzenie ogólnounijnych progów określających poziom działalności gospodarczej, powyżej którego użytkownik byłby uznany za osobę prowadzącą działalność zawodową i podlegałby regulacji rynku; uważa, że podstawą określenia tych progów powinien być raczej czas wykonywania danej działalności, a nie uzyskana kwota pieniężna, tak aby zapewnić równe warunki działania w całej UE.

Dostęp do danych

35. Zwraca uwagę, że dostęp do danych jest kluczową kwestią dla władz publicznych, w szczególności na szczeblu lokalnym i regionalnym; zapewnienie właściwego egzekwowania obowiązujących przepisów lokalnych i zabezpieczenie mechanizmów nadzoru jest niemożliwe bez dostępu do odpowiednich danych pochodzących z platform działających na danym obszarze.

36. Uważa zatem, że europejskie ramy muszą obligować platformy do dostarczania władzom publicznym danych niezbędnych do egzekwowania przepisów mających zastosowanie do platformy i/lub jej sektora działalności w oparciu o podstawę prawną⁽¹¹⁾. Jednak władze publiczne muszą należycie uwzględnić przy okazji kwestii dostępu do takich informacji dane i wiedzę fachową zgromadzoną przez platformy, takie jak algorytmy wyszukiwania i algorytmy rankingowe. Władze publiczne nie powinny być zmuszone do polegania na gotowości platform do udostępniania im swoich danych, gdyż doświadczenia kilku europejskich miast pokazują, że tam, gdzie platformy wyraziły chęć współpracy, „w praktyce nie podejmują współpracy lub podejmują ją na zasadzie dobrowolności”⁽¹²⁾.

37. Przyznaje, że niektóre platformy podjęły kroki w celu samodzielnego egzekwowania określonych przepisów, lecz choć wysiłki te są godne uznania, użytkownicy platform mogą z łatwością obchodzić dobrowolną samoregulację (każde ogłoszenie dotyczące lokalu mieszkalnego może być zamieszczone na kilku platformach lub nawet kilka razy na tej samej platformie). Jest zatem przekonany, że najlepszym rozwiązaniem jest zapewnienie władzom publicznym dostępu do danych.

38. Stwierdza, że duże platformy cyfrowe odgrywają rolę „stróżów dostępu” (ang. *gatekeepers*) w gospodarce cyfrowej, mogą uzyskać dominującą pozycję na rynku i odnieść duże korzyści z pozytywnych efektów sieciowych. Dla dominujących na rynku platform nieuniknione będzie zaostrzenie już istniejącego w prawie o ochronie danych wymogu zapewnienia możliwości przenoszenia danych (np. za pomocą otwartych interfejsów).

Kwestie podatkowe

39. Przyjmuje niemniej z zadowoleniem praktyki współpracy wprowadzone przez niektóre platformy w celu egzekwowania przepisów, takie jak pobór podatków turystycznych w imieniu gmin.

40. Uważa jednak, że wymóg, by wszystkie platformy pobierały tego rodzaju podatki w imieniu wszystkich władz lokalnych i regionalnych mógłby stanowić duże obciążenie administracyjne, podczas gdy udostępnianie danych jest znacznie mniej uciążliwe.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2006/123/WE dostępna online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>.

⁽¹¹⁾ Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, art. 6 ust. 1 lit. e).

⁽¹²⁾ „The Guardian”, czerwiec 2019 r.; dostępny online: <https://www.theguardian.com/cities/2019/jun/20/ten-cities-ask-eu-for-help-to-fight-airbnb-expansion>.

41. Podkreśla, że niektóre miasta i regiony nie zawarły umów z platformami w kwestiach podatkowych, gdyż niektóre platformy współpracy nie wykazały zamiaru przyjęcia krajowych lub regionalnych przepisów podatkowych, uprawnień nadzorczych lokalnych organów nadzoru (np. trybunałów obrachunkowych) czy też jakichkolwiek lokalnych mechanizmów kontroli w celach odpowiedniego opodatkowania.

42. Podkreśla, że dochody dostawców gospodarki współpracy, być może pracujących za pośrednictwem kilku platform mających siedziby w różnych krajach, mogą wpadać do szarej strefy i być trudne do wykrycia przez organy podatkowe: niektórzy beneficjenci mogą być z uzasadnionych przyczyn niepewni, jakie podatki są należne, a inni mogą świadomie unikać płacenia podatków, korzystając z braku jasności. Zwraca uwagę, że udostępnianie danych między platformami a wszystkimi właściwymi organami publicznymi położyłoby kres tej sytuacji i zapewniłoby uiszczenie odpowiednich podatków.

43. Podkreśla, że opodatkowanie samych platform jest kolejną kluczową kwestią. Platformy internetowe muszą płacić sprawiedliwą część podatków. Nawiązuje do swej opinii w sprawie opodatkowania gospodarki cyfrowej ⁽¹³⁾, w której stwierdza, że istniejące systemy podatkowe nie są już dostosowane do obecnego kontekstu gospodarczego globalizacji, mobilności, technologii cyfrowych, nowych modeli biznesowych i złożonych struktur biznesowych, i z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji w tym zakresie ⁽¹⁴⁾.

Wpływ na środowisko

44. Uważa, że oprócz różnych środków przedsięwziętych przez UE gospodarka współpracy jest dodatkowym sposobem, w jaki można przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych porozumienia paryskiego z 2015 r.

45. Wnosi, by do drugiej połowy 2020 r. Komisja Europejska sporządziła analizy na temat możliwego wpływu gospodarki współpracy na środowisko, gdyż brakuje tego rodzaju dogłębnych badań.

Mieszkalnictwo

46. Uważa, że należy zapewnić odpowiedni margines działania sektora publicznego, by zadbać o swobodny przepływ towarów i usług drogą elektroniczną, a zarazem nie ograniczać konkurencji oraz funkcjonowania rynków lokalnych. Konieczne jest zatem uściślenie i poszerzenie kryteriów interesu ogólnego w dyrektywie o handlu elektronicznym. Przystępne cenowo budownictwo mieszkaniowe ma ogromne znaczenie dla obywateli europejskich we wszystkich państwach członkowskich; wynajem krótkoterminowy za pośrednictwem platform może nasilić negatywne tendencje na rynku mieszkaniowym.

Uwagi końcowe

47. Podkreśla, że wiele regionów i miast musi stawić czoła pojawieniu się działalności platform na swym obszarze bez uprzedniego powiadomienia; w 2018 r. kilka miast europejskich podpisało „Oświadczenie miast nastawionych na dzielenie się” ⁽¹⁵⁾.

48. Zwraca się zatem do Komisji o zaproponowanie ram europejskich wprowadzających wymóg uprzedniego powiadomienia właściwych władz i o zachęcanie do współpracy między władzami i platformami w celu zadbania o to, by platformy działały zgodnie z obowiązującymi przepisami w sposób stosowny do sytuacji lokalnej.

49. Oczekuje współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą w kształtowaniu europejskich ram prawnych w celu zapewnienia rozwiązań regulacyjnych w odniesieniu do gospodarki współpracy.

Bruksela, dnia 5 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽¹³⁾ Zob.: COR-2018-02748. Dokument dostępny na stronie internetowej: <https://webapi2016.COR.europa.eu/v1/documents/cor-2018-02748-00-00-ac-tra-pl.docx/content>.

⁽¹⁴⁾ Zob.: COM(2018) 147 final i COM(2018) 148 final.

⁽¹⁵⁾ Dostępne na stronie internetowej: <http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>.