



Perspektywy negocjacji aktu o rynkach cyfrowych w UE

Marta Makowska

Negocjacje aktu o rynkach cyfrowych (DMA) – jednego z dwóch flagowych unijnych projektów legislacyjnych regulujących działalność platform internetowych – wkraczają w decydującą fazę. Francja, która sprawuje przewodnictwo w Radzie UE, chce doprowadzić do porozumienia między państwami, Komisją (KE) i Parlamentem Europejskim (PE) do połowy 2022 r. Przyjęcie niektórych poprawek PE (zwiększających obowiązki jedynie amerykańskich platform) może krótkotrwale osłabić współpracę w obszarze cyfryzacji między UE a Stanami Zjednoczonymi. Docelowo jednak nabierze ona tempa wskutek konkurencji ze strony Chin.

Komisja Europejska przedstawiła projekt [Aktu o rynkach cyfrowych w grudniu 2020 r.](#) Po kilku miesiącach prac odpowiednich komisji Rada uzgodniła wspólne stanowisko negocjacyjne w listopadzie 2021 r., natomiast PE uczynił to w grudniu. Od stycznia 2022 r. trwają trójstronne negocjacje między KE, PE oraz państwami członkowskimi (tzw. trilogi), które zdecydują o ostatecznym kształcie rozporządzenia DMA.

Założenia aktu o rynkach cyfrowych. Celem DMA jest zapewnienie korzystnych dla konsumentów i firm zasad funkcjonowania największych platform internetowych, które KE nazwała strażnikami dostępu (*gatekeepers*). Będą to te platformy, które wywierają znaczny (definiowany przez wartość rynkową lub obroty) wpływ na rynek wewnętrzny, ponadto świadczące określony typ usług (zob. tabela) w przynajmniej trzech państwach członkowskich. Dodatkowo KE narzuciła kryterium ilościowe – minimum 45 mln aktywnych użytkowników końcowych (konsumentów) mających siedzibę lub miejsce pobytu w Unii oraz rocznie ponad 10 tys. aktywnych użytkowników biznesowych z siedzibą w Unii. Po wejściu w życie DMA na największych firmach spoczywać ma obowiązek zgłoszenia KE faktu kwalifikowania się jako strażnik dostępu.

Zgodnie z DMA strażnik dostępu będzie podlegał określonym zakazom i obowiązkom. Nie będzie mógł np. wykorzystywać niektórych danych (zwłaszcza niepublicznych) swoich użytkowników biznesowych w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej nad nimi (np.

sprzedając podobne produkty poprzez swoją platformę). Niedopuszczalne będzie ponadto łączenie danych osobowych uzyskanych z podstawowych usług platformy z jakąkolwiek inną usługą, chyba że będzie to zgodne z RODO. Strażnik nie może też faworyzować własnych usług w algorytmach wyszukiwania (np. w wyszukiwarkach internetowych). Do najważniejszych obowiązków strażników zalicza się umożliwienie użytkownikom biznesowym dostępu, przenoszenia i ponownego wykorzystywania niektórych danych generowanych podczas działania na platformach. Wszystkim użytkownikom urządzeń będzie należało umożliwić usunięcie fabrycznie zainstalowanego oprogramowania (np. App Store w przypadku Apple) i zapewnić możliwość zakupu usług spoza tego oprogramowania. Firmy powinny też udostępnić reklamodawcom i wydawcom ich własne dane i umożliwić wgląd w stosowane narzędzia pomiaru wyników kampanii reklamowych. Strażnicy dostępu mają też informować Komisję o planowanych przejęciach innych firm.

Komisja będzie mogła prowadzić dochodzenia i monitorować wypełnianie obowiązków przez strażników dostępu. Za niestosowanie się do przepisów KE będzie nakładać na platformy grzywny w wysokości do 10% rocznych globalnych obrotów firmy.

Przepisy mają stanowić uzupełnienie unijnej polityki konkurencji, która od dawna nie jest w stanie skutecznie ograniczać tendencji monopolistycznych największych platform. DMA ma przywrócić równowagę w niektórych

BIULETYN PISM

obszarach rynku cyfrowego, otwierając nowe możliwości rozwoju, korzystne dla małych i średnich firm.

Stanowisko Rady i PE. Wspólne stanowisko Rady UE nie ingeruje znacząco w treść dokumentu przedstawionego przez KE. Skraca (z 60 do 45 dni) termin ustanawiania przez KE strażników dostępu na podstawie dostarczonych danych i poprawia kryteria wyznaczania takich firm. Zawiera również nowy obowiązek zwiększający prawo użytkowników końcowych do rezygnacji z podstawowych usług platformy. Rada proponuje też dokładniejsze określenie, kim są „aktywni użytkownicy końcowi” oraz „aktywni użytkownicy biznesowi”. Potwierdza, że KE jest jedynym wykonawcą rozporządzenia, a państwa członkowskie mogą upoważnić krajowe organy ds. konkurencji do wszczynania dochodzeń w sprawie ewentualnych naruszeń i przekazywania swoich ustaleń Komisji. Na etapie trilogu Niemcy, Francja i Holandia mogą jednak naciskać na wprowadzenie dzielenia kompetencji w zakresie nadzoru między KE a krajowe organy, do czego wzywały w ubiegłym roku.

Propozycje PE bardziej ingerują w pierwotny tekst niż stanowisko negocjacyjne Rady. Parlament chce regulacji mniejszej liczby platform, podnosząc próg, od którego uznaje się daną platformę za strażnika dostępu – z 6,5 mld euro rocznego obrotu na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego na 8 mld euro, a także jeśli wartość rynkowa platformy wynosiła w ostatnim roku przynajmniej 80 mld euro. Motywacją jest uniknięcie sytuacji, w której regulacjom będą podlegały firmy o dużych obrotach w Europie, ale o zdecydowanie słabszej pozycji na rynku niż największe podmioty globalne. PE proponuje również zwiększenie zakresu przedmiotowego „podstawowych usług platformowych” świadczonych przez strażników dostępu o przeglądarki internetowe, asystentów głosowych oraz telewizję hybrydową (typu Apple TV). Postuluje ponadto zwiększenie kar za wielokrotne lekceważenie zobowiązań DMA, proponując sankcje finansowe w wysokości od 4% do maksimum 20% rocznego obrotu. Chce także wzmocnienia uprawnień KE wobec tzw. zabójczych przejęć (mających na celu usunięcie potencjalnej konkurencji), dając jej możliwość tymczasowego wstrzymania praktycznie każdego przejęcia dokonywanego przez platformy, które poważnie i systematycznie łamią postanowienia DMA. Europosłowie proponują dodatkowo wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania wobec nieletnich tzw. reklam śledzących (prezentowania użytkownikowi spersonalizowanej treści na podstawie algorytmu opracowanego przez platformę) oraz wykorzystujących dane wrażliwe (poglądy polityczne, wyznanie). Nalegają też na obowiązkową interoperacyjność komunikatorów i mediów społecznościowych, co oznacza, że platformy mają zapewnić techniczną możliwość

porozumiewania się między sobą (np. użytkowników Messengera z użytkownikami Signala).

Znaczenie DMA dla relacji z USA. Administracja Stanów Zjednoczonych krytykuje niektóre postanowienia zawarte w DMA. Sprzeciw wzbudzają zwłaszcza poprawki Parlamentu zwiększające ilościowe kryteria dla strażników dostępu. Jeśli zostaną przyjęte, uregulują działanie wyłącznie amerykańskich firm. Ponadto proponowane przez Parlament rozszerzenie przedmiotowe regulacji o asystentów głosowych czy serwisy reklamowe dotknie dodatkowe usługi oferowane przez Google, Apple i Amazon (zob. tabela). USA popierają jednocześnie ustanowienie KE jedyną instytucją egzekwującą DMA, co ma ułatwić największym korporacjom funkcjonowanie na terenie UE.

Amerykańska dyplomacja spróbuje wpłynąć na ostateczny kształt regulacji podczas trwających trilogów, oczekując, że DMA obejmie podmioty również z innych państw (europejskich, bo firmy chińskie mają za mały udział w europejskim rynku). Porażka w tym wymiarze może przełożyć się na osłabienie współpracy w ramach powołanej w ubiegłym roku [Transatlantyckiej Rady ds. Handlu i Technologii](#).

Perspektywy. Priorytetem zarówno dla państw, jak i dla PE jest jak najszybsze osiągnięcie porozumienia, tak aby przepisy weszły w życie z początkiem 2023 r. Obecne różnice między stronami nie powinny wydłużyć tego procesu. Najbardziej niepewne są losy części poprawek PE, np. dotyczących zakazu niektórych reklam śledzących. Chociaż jest to temat kluczowy dla prywatności i bezpieczeństwa użytkowników końcowych, nie wzbudza zainteresowania poza Parlamentem i organizacjami pozarządowymi.

DMA zwiększy konkurencję na rynku internetowym. Użytkownicy mogą odczuć krótkotrwały spadek jakości usług oferowanych przez platformy (np. z powodu ograniczeń w posługiwaniu się ich danymi oferty mogą być gorzej dopasowane), ale przywrócenie równowagi na rynku umożliwi rozwój mniejszym przedsiębiorstwom z UE.

Współpraca technologiczna z USA może ulec chwilowemu pogorszeniu, ale w dłuższej perspektywie obie strony są zainteresowane jej pogłębieniem w obszarach, w których mogą skutecznie przeciwstawiać się chińskiej dominacji. Wdrożenie regulacji największych platform w UE mogłoby także przyspieszyć analogiczny proces legislacyjny w USA.

Dla Polski wzrost konkurencyjności na jednolitym rynku jest priorytetem ze względu na rozwój małych, ale technologicznie zaawansowanych przedsiębiorstw. W interesie państwa pozostaje jednocześnie zacieśnianie unijno-amerykańskiej współpracy w obszarze cyfryzacji, co wiąże się z dostępem do infrastruktury (m.in. chmurowej) i inwestycjami w kraju.

BIULETYN PISM

Usługi zdefiniowane jako usługi podstawowe w ramach Digital Markets Act

Usługa	Przykłady	Projekt KE	Stanowisko Rady	Stanowisko PE
Pośrednictwa internetowego (np. platforma sprzedażowa, sklep z aplikacjami)	App Store, Amazon Marketplace	TAK	TAK	TAK
Wyszukiwarki internetowe	Google	TAK	TAK	TAK
Serwisy społecznościowe	Facebook, Instagram	TAK	TAK	TAK
Usługi platformy udostępniania wideo	YouTube	TAK	TAK	TAK
Usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów	WhatsApp	TAK	TAK	TAK
Usługi przetwarzania w chmurze	Amazon Web Service	TAK	TAK	TAK
Systemy operacyjne	Android, iOS	TAK	TAK	TAK
Usługi reklamowe	Google Ads	TAK	TAK	TAK
Przeglądarki internetowe	Google Chrome	NIE	NIE	TAK
Wirtualni Asystenci	Amazon Alexa	NIE	NIE	TAK
Telewizja Hybrydowa (<i>ang. Connected TV</i>)	Apple TV, Amazon Fire	NIE	NIE	TAK