

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Gospodarka dzielenia się i platformy internetowe:  
wspólne stanowisko miast i regionów**

(2017/C 185/04)

<b>Sprawozdawca:</b>	Benedetta BRIGHENTI (IT/PES), zastępczyni burmistrza Castelnuevo Rangone (prowincja Modena)
<b>Dokumenty źródłowe:</b>	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Platformy internetowe i jednolity rynek cyfrowy. Szanse i wyzwania dla Europy”  COM(2016) 288 final  Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”  COM(2016) 356 final

## I. UWAGI OGÓLNE

### EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Odnotowuje, że w komunikacie „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się” opublikowanym w dniu 2 czerwca 2016 r. Komisja Europejska potwierdziła, że woli używać określenia „gospodarka dzielenia się”, a nie ogólniej zrozumiałego terminu „konsumpcja współdzielona”.
2. Zauważa, że odniesienie w komunikacie do aspektu „no profit” gospodarki dzielenia się („transakcje w ramach gospodarki dzielenia się nie wiążą się zwykle z przeniesieniem własności i mogą być dokonywane odpłatnie lub nieodpłatnie”) nie jest wystarczające, gdyż zmiany i innowacje pojawiające się wraz z gospodarką dzielenia się nie ograniczają się do skutków wynikających z relacji podaży i popytu w sektorze usług.
3. Podkreśla pozytywne podejście i otwartość wobec gospodarki dzielenia się widoczne w dokumencie Komisji. Konieczne są wspólne ramy regulacyjne wytyczające pewien kierunek państwom członkowskim oraz władzom lokalnym i regionalnym.
4. W związku z tym, że omawiane zjawisko w sposób oczywisty dotyczy wielu płaszczyzn, Komitet przypomina o znaczeniu podejścia wielopoziomowego oraz ściślejszej i stałej interakcji i współpracy między różnymi szczeblami instytucjonalnymi.
5. Ubolewa, że program prac Komisji na rok 2017 nie zawiera żadnego wniosku dotyczącego działań następczych w związku z europejskim programem na rzecz gospodarki dzielenia się. Tymczasem odpowiednie prawodawstwo europejskie jest raczej nieskonsolidowane, a ramy stosunków umownych między platformami a ich uczestnikami wydają się niepewne.
6. Uważa, że potrzebne jest podejście regulacyjne oparte na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, uczestnictwie, proporcjonalności oraz unikaniu biurokracji zważywszy, że ta nowa gospodarka oparta jest w wielu dziedzinach na upodmiotowieniu obywateli i konsumentów.

## II. ZALECENIA

7. Domaga się, aby przyszłe inicjatywy w tej dziedzinie były poddawane szczegółowej ocenie oddziaływania terytorialnego przez Komisję. Jest to konieczne w świetle seminarium ekspertów na temat oceny oddziaływania na miasta zorganizowanego przez KR i poświęconego tej kwestii<sup>(1)</sup>. Widoczny jest silny wymiar lokalny i regionalny omawianego zjawiska, gdyż wiele inicjatyw z zakresu gospodarki dzielenia się ma znaczny wpływ zwłaszcza na poziomie miast. Często są one bowiem określane, regulowane, a czasami opodatkowane na poziomie lokalnym lub regionalnym.

<sup>(1)</sup> UIA, Urban Impact Assessment, The Sharing Economy („Ocena oddziaływania na miasta, gospodarka dzielenia się”), Komisja ECON, 30 czerwca 2016 r.

8. Zgadza się z opinią Komisji Europejskiej, że należy unikać fragmentacji uregulowań, i apeluje, aby cel ten był realizowany z myślą o dopilnowaniu, by gospodarka na poziomie lokalnym i regionalnym czerpała korzyści z gospodarki dzielenia się. W związku z tym zwraca się do Komisji, by uwzględniła lokalny i regionalny wymiar „nadrzędnego interesu publicznego”, określonego w art. 4 ust. 8 dyrektywy usługowej.
9. Podkreśla konieczność zajęcia się gospodarką dzielenia się jako zjawiskiem przekrojowym w kontekście programu rozwoju miast w Unii Europejskiej, w szczególności w odniesieniu do przejścia do gospodarki cyfrowej, co jest jednym z priorytetów paktu amsterdamskiego.
10. Uważa, że niezbędne jest podejście całościowe, by wykorzystać potencjał gospodarczy, społeczny i ekologiczny już istniejących systemów zarządzania/współdzielenia/wymiany towarów i usług za pośrednictwem nowych technologii.
11. Podkreśla, że pomimo swojej złożoności, natychmiastowe działanie mające na celu głównie uniknięcie rozdrobnienia byłoby znacznie mniej skomplikowane niż harmonizacja *ex post* 28 regulacji krajowych i niezliczonych przepisów na szczeblu lokalnym i regionalnym.
12. Zauważa, że nadmierne środki regulacyjne mogą ograniczać innowacje. Z drugiej zaś strony podkreśla, że brak środków regulacyjnych może wprowadzać niepewność, która może ograniczać inwestycje i rozwój sektora.
13. Uważa, że jest to istotna kwestia również ze względu na potrzebę zmniejszenia przepaści cyfrowej. Niejednolite podejście w tej dziedzinie grozi zwiększeniem przepaści między obszarami wiejskimi i miejskimi.
14. Zwraca uwagę na dominującą obecność przedsiębiorstw amerykańskich w gospodarce dzielenia się i podkreśla, że wprowadzenie na poziomie UE jasnych przepisów uwzględniających zasady proporcjonalności i pomocniczości pozwoli europejskim przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność na rozwój i zwiększenie konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Uważa zresztą, że należy uwzględnić koszt braku działań na poziomie europejskim w zakresie gospodarki dzielenia się lub konsumpcji współdzielonej <sup>(2)</sup>.

## Definicja

15. Uważa, że siła tego nowego podejścia opartego na współdzieleniu/współpracy/uczestnictwie/kontaktach leży nie tylko w nowych technologiach, ale także w budowaniu *zaufania* i *odpowiedzialności*, i że ma ono wartość nie tylko ekonomiczną, ale również społeczną i jest źródłem doświadczeń.
16. Zwraca uwagę, że w gospodarce dzielenia się (konsumpcji współdzielonej) organizacje przedsiębiorstw mające długoterminową wizję powinny odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu przyszłej polityki w tej dziedzinie.
17. Uważa, że w pierwszej kolejności należy zidentyfikować i określić *parametry* i *wartości*, które chcemy wspierać i chronić, tak aby nowy paradygmat nie przybrał formy, która „nie należy do nas” i aby był zrównoważony pod względem społecznym. Potrzeba taka widoczna jest np. w turystyce, gdzie istnieje ryzyko nieuczciwej konkurencji między usługami z zakresu gospodarki dzielenia się a tradycyjną działalnością, co może mieć wpływ na rynek mieszkaniowy przez wzrost cen lub zmianę przeznaczenia budynków. Kwestią, którą należy zająć się na szczeblu lokalnym, jest to, w jakim stopniu platformy gospodarki dzielenia się uzupełniają istniejące zasoby mieszkaniowe i tradycyjnych operatorów hotelowych.
18. Uważa, że w celu zapewnienia ochrony praw należy dążyć do jak najbardziej zbliżonych pojęć i definicji, w pełnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, aby zagwarantować spójność i pewność prawa na szczeblu europejskim. Sądzi, że UE powinna jasniej zdefiniować pojęcia usługodawcy, pracodawców i pracowników oraz rozwiązać kwestię relacji między konsumentami, jak również między przedsiębiorcami na platformach online, aby następnie ustalić, do jakich praw i przepisów się odnieść.

<sup>(2)</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy*, styczeń 2016 r., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS\\_STU%282016%29558777\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS_STU%282016%29558777_EN.pdf).

19. W jednej z wcześniejszej opinii Komitet stwierdził, że „regulacja wcześniej istniejących rynków powinna podlegać regularnemu przeglądowi w celu zweryfikowania, czy jest ona w stanie umożliwić stały proces innowacji. Należałoby uwzględnić konsumpcję współdzieloną m.in. w debacie w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym i jednolitego rynku cyfrowego”<sup>(3)</sup>.

20. Ubolewa nad brakiem jakiegokolwiek odniesienia do zamiaru włączenia władz lokalnych i regionalnych w opracowanie przyszłych analiz i nad pozostawieniem państwom członkowskim nadmiernej dowolności, co niesie ryzyko rozproszenia, którego należy uniknąć.

21. Uważa, że komunikat Komisji zawiera elementy i kryteria oceny, ale nie dostarcza pełnego rozwiązania. W związku z tym w sposób nieunikniony doprowadzi do rozbieżnych interpretacji i do dalszego rozdrobnienia jednolitego rynku. Wzywa zatem Komisję do przedłożenia jasnych ram prawnych w tej dziedzinie, zapewniających przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji. Wyraża w związku z tym ubolewanie, że strategią Komisji zdaje się być zezwolenie na to, by prawodawca europejski jedynie przejmował szereg elementów orzecznictwa<sup>(4)</sup>, w szczególności w kwestii tego, co dokładnie obejmuje wyłączenie transportu z zakresu stosowania art. 2 dyrektywy 2006/123/WE w sprawie usług.

22. Z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji, w którym m.in. dzięki danym zgromadzonym w dokumencie roboczym swych służb mówi ona o potencjale gospodarczym gospodarki dzielenia się. Jednocześnie zwraca uwagę, że należy przeanalizować i uznać nie tylko finansowe korzyści gospodarcze, ale także zysk i oszczędności, jakie gospodarka dzielenia się generuje w dziedzinie ochrony środowiska i w dziedzinie społecznej. Komitet proponuje więc, aby określić najlepszy sposób badania i monitorowania tego „bogactwa” powstałego w wyniku dzielenia się, które tym samym będzie mogło zostać uznane za aktywny element gospodarki o obiegu zamkniętym.

23. Zauważa, że utworzenie punktów kompleksowej obsługi dla przedsiębiorców w gospodarce dzielenia się (konsumpcji współdzielonej), które objęłyby wszystkie usługi wsparcia dla biznesu, może pomóc w szerszym rozpowszechnieniu działalności gospodarki dzielenia się (konsumpcji współdzielonej).

#### **Wymogi dotyczące dostępu do rynku**

24. Zastanawia się, czy pojęcie „usługodawcy” w rozumieniu dyrektywy o usługach jest nadal odpowiednie, biorąc pod uwagę fakt, że obecne brzmienie obejmuje każdą działalność gospodarczą, w tym wiele świadczeń o niezwykle rzadkim i nieprofesjonalnym charakterze.

25. Uważa, że szczególnie przydatne byłoby określenie „wartości progowych”, jakościowych i ilościowych, dla dostępu, aby ustalić, kto podlega wymogom w zakresie dostępu do rynku, ale również aby zapobiegać upowszechnianiu się takich rodzajów działalności, które pod szyldem gospodarki dzielenia się mogą służyć obchodzeniu przepisów i regulacji.

#### **Ochrona użytkowników**

26. Uważa, że Komisja powinna jaśniej określić wytyczne dotyczące definicji „przedsiębiorcy”. Sądzi, że brak celu zarobkowego powinien wykluczać przyznanie dostawcy statusu przedsiębiorcy, i że na poziomie UE należy stosować wartości progowe ustalone na podstawie częstotliwości świadczonych usług.

27. Zwraca uwagę, że recenzje i oceny mogą być ważnym czynnikiem, obok wymogów prawnych, aby zapewnić zaufanie i ochronę konsumentów i podkreśla, że platformy powinny uczynić więcej w celu zwalczania zjawiska fikcyjnych ocen.

#### **Kwestie społeczne i dotyczące zatrudnienia**

28. Zauważa, że wiele form pracy w ramach gospodarki dzielenia się wydaje się mieścić między zatrudnieniem a samozatrudnieniem, co nasuwa istotne pytania dotyczące warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, ubezpieczeń zdrowotnych, płatnych zwolnień chorobowych, zasiłków dla bezrobotnych i emerytur. Podkreśla, że może to prowadzić do powstania nowej kategorii pracowników zatrudnionych na niepewnych warunkach.

29. Zauważa, że niektóre z modeli biznesowych gospodarki dzielenia się wytwarzają silne negatywne skutki zewnętrzne, zarówno społeczne, jak i związane z zatrudnieniem, w szczególności przez nadużywanie koncepcji „samozatrudnienia”, i opierają się na różnicach socjalnych między pracownikami w zależności od przepisów krajowych stosowanych w kraju, w którym świadczone są usługi. Wzywa Komisję do określenia bardziej konkretnych ram dla zapewnienia koordynacji między państwami członkowskimi.

<sup>(3)</sup> Opinia w sprawie wymiaru lokalnego i regionalnego konsumpcji współdzielonej, COR-2015-02698-00-00-AC-TRA, grudzień 2015 r.

<sup>(4)</sup> Zob. zwłaszcza sprawę C-434/15. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona (Hiszpania) w dniu 7 sierpnia 2015 r. (Dz.U. C 363 z 3.11.2015, s. 21) – Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, S.L.

30. Wobec wyzwań wynikających z gospodarki dzielenia się apeluje do państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, jak również do Komisji o wspieranie innowacyjnych rozwiązań społecznych, takich jak np. spółdzielnie lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych przyznające status pracowników osobom, które w przeciwnym wypadku byłyby zmuszone do przyjęcia, wbrew ich woli, statusu pracownika samozatrudnionego, i zapewniające im w związku z tym dostęp do różnorodnych form ochrony socjalnej.

### Opodatkowanie

31. Podkreśla, że jakakolwiek działalność wykonywana za pośrednictwem platformy internetowej jest całkowicie identyfikowalna, oraz że dzięki odpowiednim środkom politycznym gospodarka dzielenia się może być narzędziem poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zmniejszania obciążeń administracyjnych.

32. Apeluje do wszystkich platform gospodarki dzielenia się, by wymagały od usługodawców przestrzegania obowiązujących przepisów podatkowych oraz współpracowały z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w celu ustalenia trybu przekazywania informacji niezbędnych do egzekwowania tych zobowiązań w pełnym poszanowaniu obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych. Wskazuje, że przykłady tego rodzaju systemów już istnieją i powinny być upowszechniane.

33. Podkreśla w szczególności przypadek opłat pobytowych, które stanowią poważny problem dla wielu władz lokalnych i regionalnych, gdyż w wielu miejscach, w których obowiązują takie opłaty, nie zawsze są one pobierane w przypadku pobytów zarezerwowanych za pośrednictwem platform gospodarki dzielenia się. Dodaje, że takie naruszanie przepisów nie może być tolerowane, że prowadzi do nieuczciwej konkurencji wobec tradycyjnych form zakwaterowania oraz że pozbawia dochodów władze lokalne i regionalne. Z zadowoleniem przyjmuje umowy zawierane przez niektóre miasta z platformami w sprawie regularnego pobierania takich opłat.

### Platformy

34. Podkreśla, że obowiązki socjalne platform, we wszystkich różnorodnych formach tych platform, powinny być określone dokładniej, w szczególności w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz w zakresie szkoleń. Podkreśla, że prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa oraz prawo do rokowań i działań zbiorowych, zawarte odpowiednio w art. 27 i 28 Karty praw podstawowych, muszą być zagwarantowane niezależnie od przyjętego modelu biznesowego.

35. Uważa, że pierwszorzędne znaczenie ma rola platform internetowych, które są narzędziem upowszechniania tego paradygmatu gospodarczego. Sądzi, że powinny one wziąć odpowiedzialność za zapewnianie poszanowania praw zarówno wobec użytkowników, jak i wobec społeczności i regionu, co nie oznacza automatycznie jakiegoś hamulca lub barier.

36. Z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji, że jej inicjatywa dotycząca „swobodnego przepływu danych” ułatwi przechodzenie i przenoszenie danych między różnymi platformami internetowymi. Jest to kluczowy element zapewnienia uczciwej konkurencji oraz ochrony użytkowników na jednolitym rynku.

37. Zwraca się do Komisji o zbadanie konieczności i możliwości prawnego zobowiązania platform do udostępnienia zwięzłego, prostego i łatwego w użyciu opisu swoich ogólnych warunków oprócz dokumentów ogólnego zastosowania, z uwagi na to, że długość i złożoność tych ostatnich zniechęca większość użytkowników do ich lektury, co jest przyczyną wysoce asymetrycznych stosunków.

38. Z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do współpracy z platformami internetowymi, aby wprowadzić kodeks postępowania przeciwko mowie nienawiści w internecie.

39. Wzywa Komisję do jak najszybszego przyjęcia *całościowego podejścia* do tego zjawiska, aby nie blokować postępów i rozwoju gospodarki dzielenia się w najbliższej przyszłości.

40. Popiera możliwość utworzenia w perspektywie średnioterminowej specjalnego europejskiego statutu platform gospodarki dzielenia się, co mogłoby zostać poprzedzone procesem znakowania zapoczątkowanym przez same platformy lub, o ile tak się nie stanie, przez władze publiczne. Takie znakowanie powinno umożliwiać platformom doprecyzowanie ich zakresu odpowiedzialności, a w szczególności ustanawianie minimalnych norm dotyczących przepisów i zasad mających zastosowanie do pracowników w ramach gospodarki dzielenia się (wynagrodzenie, zasady zaszeregowania i odwołania, rozstrzygnięcie sporów itp.).

41. Podkreśla potrzebę znalezienia odpowiedniej równowagi w prawodawstwie. Decydenci polityczni nie powinni hamować innowacyjności i tak regulować gospodarki dzielenia się, aż ją zdławią, a jednocześnie muszą interweniować w precyzyjny sposób, by uniknąć rozdrobnienia i sprostać wyzwaniom społeczno-gospodarczym.

42. Zwraca się do Komisji o przedstawianie sprawozdań, informowanie i angażowanie wszystkich szczebli, by znany był projekt pilotażowy, zatwierdzony przez nią na wniosek Parlamentu Europejskiego, dotyczący badań, monitorowania i szkolenia w dziedzinie gospodarki dzielenia się.
43. Wzywa do zbadania i rozważenia możliwości określenia na poziomie UE progów, poniżej których działalność gospodarcza nie jest działalnością zawodową i odbywa się „między równymi partnerami”, a więc nie podlega żadnym warunkom odnoszącym się do dostępu do rynku.
44. Jest zdania, że wspomniane wartości progowe powinny być względne i określone na podstawie czasowej (np. liczba noclegów w danym miejscu zakwaterowania, liczba dni/godzin przepracowanych w innych sektorach), a nie bezwzględne i finansowe w celu zapewnienia jednolitych warunków dla wszystkich. Uważa, że progi te powinny być niskie, aby uniknąć nadużyć i zagwarantować, że dana działalność ma charakter rzeczywiście okazjonalny i niezawodowy.
45. Apeluje, by platformy gospodarki dzielenia się w sektorze zakwaterowania wymagały od usługodawców przestrzegania przepisów dotyczących opłat pobytowych i doliczały obowiązkowo takie opłaty do wszystkich rezerwacji dokonywanych za ich pośrednictwem w zainteresowanych miastach i regionach, tak aby trafiły one do odpowiednich władz. Podkreśla, że istnieją już przykłady tego rodzaju współpracy między władzami a platformami.
46. Popiera ustanowienie „Forum miast” poświęconego gospodarce dzielenia się w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, w które oprócz Komitetu powinny zaangażować się europejskie organizacje i sieci aktywne w lokalnym i regionalnym wymiarze gospodarki dzielenia się. Forum to powinno tworzyć powiązania z odpowiednimi partnerstwami tematycznymi unijnego programu rozwoju miast. Podkreśla, że byłoby ono ważnym instrumentem i pierwszoplanowym partnerem w ramach niezbędnej oceny oddziaływania terytorialnego w tym sektorze.
47. Wzywa wszystkie szczeble polityczne do pracy nad obecną sytuacją i do uwzględnienia, że prawdziwe wyzwanie polityczne polega na przygotowaniu przyszłości gospodarki dzielenia się.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2016 r.

Markku MARKKULA  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

---