Warszawa, 22 stycznia 2021 r.

KL/31/22/AM/2021

Pan

**Mateusz Morawiecki**

Prezes Rady Ministrów

Minister Cyfryzacji

Pan

**Marek Zagórski**

Sekretarz Stanu

Pełnomocnik Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Pan

**Krzysztof Szubert**

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów

do spraw Europejskiej Polityki Cyfrowej

*Szanowni Państwo,*

w nawiązaniu do zaproszenia Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do konsultacji projektu unijnegorozporządzenia:Akt prawny o usługach cyfrowych (*Digital Services Act)* (dokument COM(2020) 825), Konfederacja Lewiatan, w załączeniu, przedstawia stanowisko do projektu.

Z poważaniem,

Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:
Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu unijnegorozporządzenia:Akt prawny o usługach cyfrowych (*Digital Services Act)* (dokument COM(2020) 825).

**Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu unijnegorozporządzenia:Akt prawny o usługach cyfrowych (*Digital Services Act)* (dokument COM(2020) 825).**

Na wstępie pragniemy podziękować za możliwość udziału w konsultacjach tego od dawna oczekiwanego i jakże ważnego dla jednolitego rynku cyfrowego dokumentu oraz zadeklarować nasz systematyczny
i czynny udział w jego opiniowaniu na dalszych etapach prac.

W naszej ocenie wybór instrumentu prawnego w postaci rozporządzenia, a nie dyrektywy, jest słuszny, biorąc pod uwagę cel, jakim jest zapewnienie zharmonizowanych i spójnych przepisów dla całego rozwijającego się unijnego rynku cyfrowego. Dotychczasowe doświadczenia związane ze sposobem implementacji i stosowaniem dyrektywy e-commerce w poszczególnych państwach członkowskich
i nasilające się negatywne zjawiska i działania w przestrzeni on-line wskazywały na potrzebę dalszego ujednolicenia i dostosowania przepisów do zmieniających się realiów biznesowych i technologicznych, tak, aby zapewnić tzw. „level playing field” i większą pewność prawną podmiotom cyfrowym działającym na rynku unijnym, przy jednoczesnym zachowaniu zasady „państwa pochodzenia” i tym samym zachęcić europejskie firmy do rozwijania swych usług i ekspansji cyfrowej także na rynki innych krajów UE.

Niezwykle istotne jest, że projektowane przepisy obejmują także podmioty spoza Unii Europejskiej,
które świadczą usługi w państwach członkowskich. W tym zakresie bardzo słuszna jest kontynuacja podejścia przyjętego w RODO, jak również w projekcie rozporządzenia e-privacy (jako aktów prawnych silnie oddziaływujących na podmioty oferujące usługi cyfrowy na terenie UE). Doceniamy również leżącą u podstaw projektu rozporządzenia zasadę ochrony wolności obywatelskich, w tym swobodę wypowiedzi, jak też ochronę użytkowników usług pośredników internetowych.

KL pragnie zauważyć, że pakiet służy unowocześnieniu i doprecyzowaniu przepisów dyrektywy
e-commerce. Wiele podmiotów na rynku cyfrowym UE posiada już liczne rozwiązania wykraczające poza obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy dyrektywy e-commerce, w szczególności czerpiące
z najlepszych tradycji dobrowolnych porozumień, takich jak Memorandum of Understanding on Counterfeit Goods, czy też Product Safety Pledge.

Popieramy zróżnicowanie przepisów odnoszących się do treści nielegalnych i treści szkodliwych,
jak również pozostawienie pola do samoregulacji.

Konfederacja Lewiatan opowiada się za precyzyjnym określeniem obowiązków firm objętych DSA. Rozumiemy potrzebę zróżnicowaniu obowiązków przewidzianych w regulacji. Ważne jest jednak,
aby DSA brał pod uwagę model biznesowy, charakter i profil ryzyka z jakim mierzą się usługodawcy
i użytkownicy oraz konsekwentnie uwzględniał proporcjonalne zobowiązania. DSA powinno
wyraźnie określić, że odpowiedzialność pośrednika i dodatkowe obowiązki powinny
koncentrować się na "ogólnodostępnych platformach cyfrowych, które mają możliwość redagowania/moderowania/modelowania treści zamieszczanych przez użytkowników".

Jednocześnie Konfederacja Lewiatan dostrzega, że w ramach przyjętego przez Komisję zróżnicowania na „bardzo duże platformy” oraz pozostałe firmy objęte regulacją, kryterium kluczowym stał się nie profil ryzyka, a wielkość firmy (mierzona liczbą aktywnych odbiorców usług). Nadzór nad dużymi platformami został przeniesiony na poziom KE, a obowiązki w zakresie należytej staranności, transparentności działania i raportowania zostały wzmocnione. Model przyjęty przez Komisję może potencjalnie ułatwić działalność mniejszych europejskich firm, nasz niepokój budzi jednak, w ramach przyjętego modelu, wysoki poziom obciążeń przewidzianych dla „bardzo dużych platform”. Zwracamy uwagę na zbyt szczegółowy systemem zasad należytej staranności z asymetrycznymi zobowiązaniami ukierunkowanymi na "bardzo duże platformy internetowe" nie uwzględniający ryzyka.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe uwagi, w tym dotyczące niektórych przepisów projektu wymagających jeszcze zmian i doprecyzowania.

1. Podczas prac nad dokumentem, Komisja Europejska wskazywała na przyjęcie zasady, że co jest nielegalne offline, jest też nielegalne online. Niestety nie zostało to wprost wskazane w projekcie, chociażby w motywie 12, w którym przedstawiono szeroką interpretację (wraz z przykładami) tego co stanowi treści bezprawną (illegal content). Zawarcie w tekście takiego zdania z pewnością wzmocniłoby przesłanie całej regulacji i pozwoliłoby na uniknięcie ew. wątpliwości na etapie jej stosowania.

2. Pragniemy zwrócić uwagę na pewną niejasność podmiotową przepisów i na problem jednolitości definicji w ustawodawstwie unijnym, w szczególności w zakresie definicji platformy on-line. Bez tego może okazać się, że niektóre elementy platformy mogą podlegać innym rygorom regulacyjnym niż inne składowe lub dwa podmioty świadczące porównywalne usługi miałyby inny zakres obowiązków.

3. Nie jest jasny zakres projektu rozporządzenia odnoszący się do usług związanych z komunikowaniem się. Z jednej strony motyw 14 zawiera wykluczenie z zakresu regulacji usług określonych w Dyrektywie 2018/1972 takich jak email i prywatne komunikatory (e-mails or private communicators). Z drugiej jednak strony w motywie 27 wskazano: „Likewise, services used for communications purposes,
and the technical means of their delivery, have also evolved considerably, giving rise to online services such as Voice over IP, messaging services and web-based e-mail services, where the communication is delivered via an internet access service. Those services, too, can benefit from the exemptions from liability, to the extent that they qualify as ‘mere conduit’, ‘caching’ or hosting service.” Z tekstu tego można wywnioskować, że usługi typu „VOiP, messaging services, web-based e-mails” mogą korzystać z wyjątków od odpowiedzialności pod określonym warunkiem,
co sugerowałoby, że jednak są w jakimś zakresie objęte projektem regulacji. Konieczne jest wyraźne sprecyzowanie, czy i które usługi łączności interpersonalnej, objęte są wymogami rozporządzenia.

4. Proponujemy, aby w zakresie motywu 36 i art. 10 (dot. punktów kontaktowych) oprócz wskazanych w przepisach języków istniał wymóg przyjmowania zgłoszeń w języku angielskim. W powiązaniu z art. 8.2.c. uznać należy, że brak j. angielskiego jako wymaganego może doprowadzić do sytuacji braku możliwości komunikacji z pośrednikiem internetowym, który oprócz języka narodowego wskaże do komunikacji mało znany język obowiązujący w UE. W efekcie zgłaszający użytkownicy indywidualni, trusted flaggers lub inne podmioty musiałyby zatrudniać tłumaczy tylko do zgłaszania naruszeń praw. Taka sama uwaga w zakresie języka odnosi się do art. 9 ust. 2. c.

5. W zakresie motywów 36-37 oraz art. 10 i 11 przepisy nie przewidują sytuacji, gdy pośrednik spoza UE nie spełni wynikających z nich obowiązków. Powstaje pytanie, czy jest jakaś sankcja za brak przedstawicielstwa w UE, poza art. 40? Czy można taki serwis np. wyłączyć na terenie UE na zasadzie art. 41.2. b, 41.3.b? Wiele nielegalnych treści (różnego rodzaju) dostępnych w UE pojawia się on-line za pośrednictwem przedsiębiorców zarejestrowanych w egzotycznych lokalizacjach, którzy nie przestrzegają przepisów prawa obowiązujących na terenie UE. Rozporządzenie powinno uwzględniać takie sytuacje oraz przewidywać odpowiednie sankcje pozwalające na skuteczne uniemożliwienie dostępu do nielegalnych treści hostowanych przez tego typu podmioty.

6. Popieramy wyraźne wskazanie w motywach, że pośrednik, który świadomie współpracuje
z użytkownikiem usługi celem podjęcia działań nielegalnych nie świadczy usługi w sposób neutralny
i tym samym nie może korzystać z wyłączenia odpowiedzialności przewidzianego w regulacji (motyw 20). Takie wyłączenie nie powinno też przysługiwać pośrednikowi odgrywającemu aktywną rolę
w zarządzaniu dostarczanymi przez użytkowników treściami, co słusznie wskazał unijny legislator
w motywie 18.

7. Wprowadzenie „zasady dobrego Samarytanina” (motyw 25 i art.6) jest słuszne, jako że pośrednik nie powinien być karany za samo podejmowanie w dobrej wierze proaktywnych działań w celu usuwania nielegalnych treści, ponad obowiązki wynikających z ustaw i rozporządzeń. Pośrednicy powinni być do takich działań wręcz zachęcani. Tym niemniej warto jeszcze wyraźniej wskazać, że zasada ta nie zwalnia pośrednika z odpowiedzialności związanej z obowiązkiem należytego reagowania w ramach procedury notice and action oraz wskutek otrzymania nakazu od uprawnionego organu. Z przepisów musi wyraźnie wynikać, że fakt stosowania zasady dobrego Samarytanina przez danego pośrednika nie jest automatycznie równoznaczny z wyłączeniem go od jakiejkolwiek odpowiedzialności w każdej sytuacji ., a podstawową przesłanką tej odpowiedzialności jest wiedza.

8. KL uważa zatem, że przepis wymaga doprecyzowania, by rozwiać wątpliwości, które narosły
w praktyce i orzecznictwie.

9. Projektodawca słusznie pozostawił zasadę braku ogólnego obowiązku monitorowania przez pośredników internetowych treści zamieszczanych przez użytkowników. Warto jednocześnie zauważyć, iż w motywie 28 nie wykluczył obowiązku monitorowania w specyficznych/szczególnych (ang. „specific”) przypadkach i wskazał w szczególności na nakazy wydawane przez organy krajowe. Jednakże określony w motywie 28 obowiązek monitorowania w specyficznych/szczególnych przypadkach nie został właściwie odzwierciedlony na poziomie przepisów, w których nawet w art. 8, odnoszącym się do nakazów wydawanych przez organy krajowe, brak jest wskazania na dopuszczalność obowiązku monitorowania w specyficznych przypadkach. Takie sformułowanie przepisów stanowi zawężenie intencji motywu 28. Tym samym należałoby rozważyć odpowiednie uzupełnienie także treści art.7 i 8.

10. Istotne jest, aby przewidziane w art. 13 i 23 obowiązki transparentności i raportowania nie naruszały tajemnicy przedsiębiorstwa, poufności umów handlowych i prywatności użytkowników, a także nie miały negatywnego wpływu na poziom stosowanych zabezpieczeń.

Transparentność nie musi być równoznaczna z podawaniem szerokich danych i wszystkich żądanych informacji do wiadomości publicznej, w zakresie w którym informacje dotykają tajemnicy handlowej i poufności oraz poziomu zabezpieczeń. Żądane informacje powinny być przekazywane wyłącznie poprzez raporty kierowane do organów nadzorujących i Komisji Europejskiej. Komisja Europejska powinna zadbać o to, aby obowiązujące zasady raportowania były sprawiedliwe, proporcjonalne i jednolite we wszystkich krajach UE.

Obowiązki w zakresie przejrzystości i sprawozdawczości oceniamy jako obciążające. Dodatkowo postulujemy, aby były one spójne z podobnymi obowiązkami, które wynikają już z obowiązującego prawa, np. rozporządzenia P2B. Za nadmiarowy obowiązek uważamy konieczność publikacji każdej decyzji o usunięciu treści wraz z uzasadnieniem do bazy prowadzonej przez KE (art. 15).

Ponadto, wymogi dotyczące przejrzystości powinny zapewniać wystarczającą elastyczność,
aby uwzględnić różnice między usługami. Na przykład dane oparte na „średnim czasie reakcji” są problematyczne z kilku powodów. Po pierwsze, mogą nie być najskuteczniejszym miernikiem oceny skuteczności środków wdrożonych przez platformę. Po drugie, mogą zachęcać platformy do przyspieszania czasu reakcji z poświęceniem ostrożności i dokładności w ocenie danej treści.

11. Konieczność pogłębionej dyskusji wzbudza przewidziany w procedurze notice and action obowiązek wskazania przez zgłaszającego dokładnej/dokładnych url jako elektronicznej lokalizacji nielegalnych treści. Podmioty o różnych modelach biznesowych mają różne doświadczenia związane z ww. praktyką identyfikowania nielegalnych treści w oparciu o url. Dla niektórych typów usługodawców, których treści udostępniane przez użytkowników nie są zapisane cyfrowo, np. internetowych platform handlowych, podanie url jest najbardziej efektywnym sposobem gwarantującym prawidłową identyfikację treści, natomiast w odniesieniu do innych rodzajów treści url nie zawsze jest skutecznym środkiem do pełnej identyfikacji i trwałego usunięcia nielegalnej treści, dlatego postulujemy uwzględnienie także możliwości zastosowania innych sposobów identyfikacji nielegalnych treści. Z punktu widzenia wielu interesariuszy praktycznie bardzo przydatny i od dawna wyczekiwany jest także przepis umożliwiający powiadomienie o kilku bezprawnych treściach poprzez jedno zgłoszenie.

12. Z zadowoleniem przyjmujemy przepisy dot. roli samoregulacji, w szczególności z uwagi na fakt,
że na rynku polskim funkcjonują już z powodzeniem kodeksy samoregulacyjne odnoszące się do rzeczywistości internetowej, w tym reklamy on-line i treści udostępnianych w internecie.

13. Odnosząc się do kwestii krajowego organu nadzorującego, pragniemy na tym etapie prac nad dokumentem jedynie wskazać, że z punktu widzenia przedsiębiorców korzystne byłoby, aby był to jeden organ, celem uniknięcia rozproszenia odpowiedzialności i zadań pomiędzy kilka organów,
co zwiększa niepewność prawną i może skutkować różnymi podejściami interpretacyjnymi do danego przepisu. Nie chcemy jeszcze przesądzać, czy w Polsce Koordynator ds. Usług Cyfrowych (Digital Services Coordinator) powinien działać w ramach nowo powołanego organu, czy też być przypisany do jednego z istniejących już organów regulacyjnych i nadzorujących. Z pewnością ważne jest, aby organ i Digital Services Coordinator były w pełni niezależne.

14. Art. 17 opisujący zasady działania wewnętrznego systemu rozpatrywania przez platformę skarg/wniosków składanych przez użytkowników (internal complaint handling system) odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy wskutek zgłoszenia nielegalnej treści platforma podejmuje decyzję o:

• usunięciu tej treści lub uniemożliwieniu do niej dostępu;

• zawieszeniu lub uniemożliwienia użytkownikowi korzystania z usługi;

• zawieszeniu lub zamknięciu konta użytkownika

i użytkownik kwestionuje którąś z powyższych decyzji. Nie jest natomiast w ogóle przewidziana
i opisana procedura składania skargi na decyzję platformy o niepodejmowaniu żadnego
z powyższych działań i pozostawieniu treści, której dotyczyło zgłoszenie. Podobne ograniczenie dotyczy przesłanek do rozstrzygnięcia sporu w drodze procedury pozasądowej mediacji,
którą szczegółowe opisano w art.18. Zakładamy, że jest to niedopatrzenie ze strony unijnego legislatora i że celem przepisów nie było ograniczenie prawa do skutecznego sprzeciwu
i rozwiązania sporu dotyczącego treści, która decyzją platformy, nie została usunięta wskutek zgłoszenia w ramach procedury notice and action. Dlatego postulujemy stosowne uzupełnienie przepisów w tym zakresie.

15. Pragniemy zwrócić uwagę na kolejne wątpliwości dot. art.18 oraz motywu 45, które ustanawiają dedykowaną procedurę polubowną, acz obowiązkową obok istniejącej już regulacji w tym zakresie ADR/ODR. Nie jest jasne jaka byłaby relacja opisanej w nim procedury do istniejących już przepisów prawa konsumenckiego dot. ODR/ADR. Mamy wątpliwości czy takie mnożenie organów i procedur jest efektywne, szczególnie w odniesieniu do konsumentów, oraz jak w praktyce będą funkcjonować potencjalnie równoległe sprzeczne orzeczenia różnych organów i sądów podjęte
w tym samym sporze.

Ponadto, przewidziany mechanizm, w którym użytkownik nigdy nie ponosi kosztów mediacji, nawet gdy przegrywa postępowanie mediacyjne, rodzi ryzyko nadużyć i jest nieproporcjonalny. Niezbędne jest utrzymanie ogólnej zasady procesowej, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi jego koszty.

16. Pozytywnie odnosimy się do roli przypisanej „trusted flaggers” w procesie zawiadamiania
o towarach i treściach nielegalnych, która w naszej ocenie przyczyni się do szybszego ich usuwania z przestrzeni internetowej. Ważne jest, że status „trusted flagger” będzie przyznawany przez krajowego Koordynatora ds. Usług Cyfrowych. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę fakt,
iż platformy internetowe korzystają już z mechanizmu trusted flaggers i mają nawiązaną, niejednokrotnie wieloletnią, współpracę z takimi podmiotami. Pod warunkiem zachowania transparentności taka współpraca powinna być kontynuowana, a certyfikacja powinna stanowić dodatkowy element w takich przypadkach. Dodatkowo platformy powinny być włączone w proces certyfikowania trusted flaggers, a nie jedynie następczo w procedurę zgłaszania do Digital Services Coordinator konkretnych problemów zw. ze współpracą z danym trusted flagger (np. powtarzająca się niedokładność zgłoszeń, ich niewystarczające uzasadnienie). Dodatkowo warto rozważyć certyfikację trusted flaggers na poziomie europejskim.

Zgodnie z treścią proponowanego art. 19 ust. 5 Projektu, „Jeżeli platforma internetowa posiada informacje wskazujące, że zaufany podmiot sygnalizujący złożył (...) znaczną liczbę niedokładnych lub niewystarczająco uzasadnionych zawiadomień (...), przekazuje te informacje koordynatorowi usług cyfrowych (...)”. Następnie, ów koordynator ma możliwość cofnięcia statusu zaufanego podmiotu sygnalizujacego, „(...) jeżeli stwierdzi (...), że podmiot przestał spełniać warunki określone w ust. 2.” Przepis wspomnianego ust. 2 nie przewiduje wprost możliwości cofnięcia statusu zaufanego podmiotu sygnalizujacego ze względu na składanie znacznej liczby niedokładnych lub niewystarczająco uzasadnionych zawiadomień, a odnosi się jedynie do formalnych warunków uznawania podmiotu za zaufany (posiadanie wiedzy i kompetencji, reprezentacja zbiorowych interesów, niezależność od platformy, wykonywanie czynności w sposób terminowy, rzetelny
i obiektywny). Choć treść art. 19 ust. 2 (c) (w szczególności w odniesieniu do rzetelności wykonywania czynności sygnalizacyjnych) może potencjalnie obejmować niedokładność lub niską jakość zawiadomień, fakt ten pozostaje w obszarze subiektywnej oceny koordynatora usług cyfrowych, a platformie nie przysługuje prawo do odwołania. Stąd też wydaje się, że omawiany przepis wymaga doprecyzowania.

17. Popieramy przepisy art. 20, które upoważniają platformy do podejmowania działań wobec użytkowników i podmiotów umieszczających nielegalne treści oraz dokonujących częstych nieuzasadnionych zgłoszeń. Zwiększają one pewność prawną działalności platform, jako że konkretne działanie platformy w takich przypadkach nie będzie oparte wyłącznie o regulamin platformy (Terms and Conditions), który użytkownicy mogą zaskarżyć, lecz o wyraźne przepisy prawa.

18. Nasze wątpliwości wzbudza katalog obowiązkowych elementów oceny okoliczności popełnienia nadużyć (nieuzasadnione zgłoszenia), o których mowa w art. 20 ust. 1 i 2 Projektu. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt c) i d), platformy są zobowiązane do oceny, indywidualnie dla każdego przypadku, „(...) c) wagi nadużyć i ich konsekwencje; d) zamiaru odbiorcy, osoby fizycznej, podmiotu lub skarżącego”.

W wielu przypadkach, ocena taka, w szczególności w zakresie konsekwencji nadużyć, jak i zamiaru skarżącego, może nie być możliwa do przeprowadzenia, czyniąc omawiany przepis trudnym do zastosowania w praktyce. Proponujemy zatem, aby jego treść została odpowiednio zmieniona poprzez wprowadzenie kwantyfikowanych wskaźników lub doprecyzowana poprzez zdefiniowanie, co prawodawca miał na myśli, żądając oceny wagi nadużyć, konsekwencji nadużyć oraz zamiarów ww. podmiotów.

19. Za zasadne uważamy wprowadzenie poprzez art. 22 i odpowiadający mu motyw 49 obowiązku identyfikacji wiarygodności użytkowników biznesowych (traderów) przez platformy umożliwiające sprzedaż towarów lub usług, co przyczyni się do zwiększenia zaufania użytkowników do zakupów on-line i do ograniczenia pojawiania się nielegalnych produktów, usług i treści na tych platformach. Z punktu widzenia dalszego rozwoju e-commerce i związanej z tym ochrony użytkownika ważny
i potrzebny jest przepis wprowadzony w art. 22 ust. 7 – czyli obowiązek dostosowania interfejsów platform w sposób umożliwiający realizacje „traderom” obowiązków ustawowych, co powinno ułatwić należyte zapewnienie informacji przedkontraktowych, polityk prywatności czy zgód.

20. Datę stosowania nowych przepisów DSA od wejścia w życie rozporządzenia oceniamy jako zbyt ambitną w stosunku do wielu nowych obowiązków polegających na konieczności utworzenia
i przygotowania nowych systemów i mechanizmów.

***Konfederacja Lewiatan, KL/31/22/AM/2021***