

Streszczenie decyzji Komisji**z dnia 20 grudnia 2022 r.****dotyczącej postępowania na podstawie art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 54 Porozumienia EOG****(Sprawa AT.40462 – Amazon Marketplace i sprawa AT.40703 – Amazon Buy Box)***(notyfikowana jako dokument nr C(2022) 9442 final)***(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2023/C 87/05)

20 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania na podstawie art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 54 Porozumienia EOG. Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ⁽¹⁾ Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, wraz z informacjami na temat wszelkich nałożonych kar, uwzględniając jednak uzasadnione prawo przedsiębiorstw do ochrony ich tajemnic handlowych.

1. WPROWADZENIE

- (1) Decyzja nadaje prawnie wiążący charakter zobowiązaniom zaproponowanym przez Amazon.com, Inc, Amazon Services Europe S.à.r.l., Amazon EU S.à.r.l. i Amazon Europe Core S.à.r.l. (zwane dalej łącznie „Amazon”) na mocy art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 („rozporządzenie nr 1/2003”) w postępowaniu na podstawie art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”) i art. 54 Porozumienia EOG.
- (2) Decyzja dotyczy następujących dwóch odrębnych postępowań prowadzonych na podstawie art. 102 Traktatu:
 - praktyk biznesowych Amazon badanych przez Komisję w sprawie AT.40462 – Amazon Marketplace, związanych z korzystaniem przez Amazon z niedostępnych publicznie danych dotyczących ofert i transakcji sprzedawców zewnętrznych do celów prowadzenia działalności detalicznej („praktyki w zakresie korzystania z danych”);
 - praktyk biznesowych Amazon badanych przez Komisję w sprawie AT.40703 – Amazon Buy Box, związanych z (i) warunkami i kryteriami regulującymi wybór oferty, która znajduje się w „Buy Box” („praktyki w zakresie Buy Box”), oraz z (ii) warunkami i kryteriami regulującymi kwalifikowanie sprzedawców zewnętrznych do objęcia programem Prime oraz ich ofert do objęcia marką Prime („praktyki w zakresie Prime”).

2. PROCEDURA

- (3) Postępowania przeciwko Amazon zostały wszczęte z inicjatywy własnej Komisji.
- (4) 17 lipca 2019 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie AT.40462 – Amazon Marketplace na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 773/2004.
- (5) 10 listopada 2020 r. Komisja wysłała do Amazon pisemne zgłoszenie zastrzeżeń („Pisemne Zgłoszenie Zastrzeżeń”) w sprawie AT.40462 – Amazon Marketplace i w tym samym dniu wszczęła postępowanie w sprawie AT.40703 – Amazon Buy Box w celu przyjęcia decyzji na podstawie rozdziału III rozporządzenia nr 1/2003.
- (6) W sprawie AT.40703 – Amazon Buy Box, Komisja przyjęła ocenę wstępną („Ocena Wstępna”) zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 w dniu 15 czerwca 2022 r.. Amazon został powiadomiony o Ocenie Wstępnej pismem z 16 czerwca 2022 r.

(¹) Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 411/2004 (Dz.U. L 68 z 6.3.2004, s. 1).

- (7) 8 lipca 2022 r. Amazon przedłożył Komisji zobowiązania („Zobowiązania Wstępne”) w celu rozwiania wstępnych zastrzeżeń zawartych w Pisemnym Zgłoszeniu Zastrzeżeń oraz w Ocenie Wstępnej.
- (8) 20 lipca 2022 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* opublikowano zawiadomienie („Zawiadomienie”) na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003, zawierające streszczenie spraw i proponowane zobowiązania. Wezwano w nim zainteresowane strony trzecie do zgłaszania uwag na temat tych zobowiązań w terminie krótszym niż dwa miesiące od daty publikacji Zawiadomienia.
- (9) 20 września 2022 r. Komisja przekazała przedsiębiorstwu Amazon uwagi zainteresowanych stron trzecich otrzymane po opublikowaniu Zawiadomienia. 22 listopada 2022 r. Amazon przedstawił zmienioną propozycję zobowiązań („Zobowiązania Ostateczne”).
- (10) 12 grudnia 2022 r. Komitet Doradczy ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących wydał przychylną opinię.
- (11) 13 grudnia 2022 r. urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające wydał sprawozdanie końcowe.

3. ZASTRZEŻENIA KOMISJI DOTYCZĄCE NARUSZENIA KONKURENCJI

3.1. Fakty

- (12) Amazon pełni podwójną rolę jako platforma. Przedsiębiorstwo prowadzi platformę handlową, na której niezależni sprzedawcy mogą sprzedawać produkty bezpośrednio konsumentom, a jednocześnie sprzedaje produkty na swojej platformie jako detalista, konkurując z tymi niezależnymi sprzedawcami. W związku z tą podwójną pozycją Amazon ma dostęp do dużych zbiorów danych dotyczących działalności niezależnych sprzedawców na swojej platformie, w tym niepublicznych danych biznesowych.
- (13) Sprzedaż na wszystkich europejskich stronach internetowych Amazon jest w bardzo dużym stopniu napędzana przez tak zwany system „Buy Box”. Buy Box przedsiębiorstwa Amazon w wyraźny sposób wyświetla ofertę jednego sprzedawcy i umożliwia szybki zakup produktów poprzez bezpośrednie kliknięcie przycisku kupna. Uzyskanie statusu „Oferty Wyróżnionej” (tj. wygranie pozycji Buy Box) jest kluczowe dla sprzedawców zewnętrznych, ponieważ sprawia, że ich oferty są widoczne dla konsumentów, co przekłada się na rzeczywistą sprzedaż. Zdecydowana większość sprzedaży na stronach internetowych Amazona odbywa się bowiem za pośrednictwem systemu Buy Box.
- (14) Oprócz umożliwienia konsumentom zakupu produktów oferowanych na swoich stronach internetowych, Amazon oferuje konsumentom również dodatkowe usługi opcjonalne. W szczególności Amazon opracował program członkowski Amazon Prime – płatną usługę abonamentową, która zapewnia konsumentom dostęp do szeregu dodatkowych usług, takich jak szybsza dostawa, dostęp do usług transmisji strumieniowej muzyki i wideo, usług związanych z grami oraz szereg innych korzyści związanych z zakupami. Program Amazon Prime umożliwia również niezależnym sprzedawcom realizowanie sprzedaży na rzecz klientów Prime, zgodnie z określonymi warunkami.

3.2. Ocena prawna

- (15) W Pisemnym Zgłoszeniu Zastrzeżeń Komisja doszła do wstępnego wniosku, że Amazon zajmuje pozycję dominującą na rynkach krajowych w zakresie świadczenia usług platformy handlowej w Niemczech i we Francji oraz że praktyki w zakresie korzystania z danych stanowią nadużycie przez Amazon pozycji dominującej, z naruszeniem art. 102 Traktatu.
- (16) Komisja wstępnie ustaliła, że: (i) systematyczne poleganie przez zautomatyzowane systemy i pracowników Handlu Detalicznego Amazon na niepublicznych danych jego internetowych konkurentów detalicznych, pozyskiwanych w kontekście zapewniania wspomnianym sprzedawcom zewnętrznym dominujących usług platformy handlowej Amazon, chroni Handel Detaliczny Amazon przed niektórymi typowymi ryzykami i kosztami związanymi z konkurencją detaliczną oraz (ii) że Amazon w konsekwencji, poprzez odwołanie się do metod, które nie stanowią konkurencji merytorycznej, zakłóca konkurencję ze sprzedawcami zewnętrznymi. Dzięki temu Amazon może wykorzystywać swoją pozycję dominującą na rynkach do zapewniania usług platformy handlowej na internetowych rynkach detalicznych.

- (17) W Ocenie Wstępnej Komisja doszła do wstępnego wniosku, że Amazon zajmuje pozycję dominującą na rynkach krajowych w zakresie świadczenia usług na platformie handlowej – co najmniej w Niemczech, Francji i Hiszpanii – oraz wyraziła wstępną obawę, że Amazon mógł nadużyć swojej pozycji dominującej, z naruszeniem art. 102 Traktatu, sztucznie faworyzując swoje własne oferty detaliczne i oferty sprzedawców z platformy handlowej, którzy korzystają z usług logistycznych i dostawy Amazon (tzw. usługa „Realizacja przez Amazon” lub „FBA”), ze szkodą dla innych sprzedawców obecnych na platformie handlowej i konsumentów, poprzez (i) wybór jednej oferty wyraźnie widocznej na stronie Amazona zawierającej szczegółowe informacje o produkcie („zwycięzca w systemie Buy Box”); oraz (ii) umożliwienie sprzedawcom oferowania produktów użytkownikom programu lojalnościowego Amazon („program Prime”) pod marką Prime.
- (18) Buy Box wyraźnie wyświetla ofertę jednego sprzedawcy detalicznego w odniesieniu do konkretnego produktu i umożliwia klientom dodanie tego produktu bezpośrednio do koszyka. Wygrana w systemie Buy Box ma dla sprzedawców obecnych na platformie handlowej Amazon kluczowe znaczenie, ponieważ zdecydowana większość konsumentów spogląda jedynie na Buy Box i kupuje jedynie produkty z oferty tam wyświetlanej. Nierówne warunki i kryteria wyboru zwycięzcy Buy Box mogą zatem sztucznie zwiększać natężenie ruchu i sprzedaży w ofertach detalicznych Amazon i sprzedawców korzystających z usługi FBA, zakłócając w ten sposób konkurencję na platformach handlowych Amazon.
- (19) Dotarcie do użytkowników Prime jest ważne dla sprzedawców, ponieważ liczba tych użytkowników stale rośnie, są oni zazwyczaj bardziej lojalni, a kwalifikowalność sprzedawców do programu Prime wpływa na ich zdolność wygrania w ramach Buy Box. Warunki i kryteria stosowane przez Amazon przy wyborze sprzedawców i ofert kwalifikujących się do objęcia marką Prime miałyby faworyzować Handel Detaliczny Amazon i sprzedawców korzystających z usługi „Realizacja przez Amazon”, zakłócając tym samym konkurencję na platformach handlowych Amazon. Nierówne warunki i kryteria programu Prime obejmują te, które są istotne dla wyboru, warunków umownych i wyników dostawców usług logistycznych niezależnych sprzedawców ubiegających się o objęcie marką Prime.

4. ZOBOWIĄZANIA WSTĘPNE, TEST RYNKOWY I ZOBOWIĄZANIA OSTATECZNE

4.1. Zobowiązania Wstępne

- (20) 8 lipca 2022 r. Amazon przedstawił Zobowiązania Wstępne obejmujące trzy zestawy zobowiązań: zobowiązanie dotyczące silosu danych, zobowiązanie dotyczące Buy Boxa oraz zobowiązanie dotyczące Prime.
- (21) W ramach zobowiązania dotyczącego silosu danych Amazon zobowiązuje się, że nie będzie korzystał z niepublicznych danych przekazywanych mu przez sprzedawców zewnętrznych w kontekście korzystania przez nich z usług platformy handlowej Amazon lub z powiązanych usług platformy handlowej, takich jak usługi płatnicze i usługi w zakresie realizacji zamówienia lub uzyskanych w wyniku korzystania z takich usług, do celów własnej działalności detalicznej Amazon, w konkurencji z tymi sprzedawcami zewnętrznymi.
- (22) W ramach zobowiązania dotyczącego Buy Box Amazon zobowiązuje się do stosowania niedyskryminacyjnych warunków i kryteriów do celów określania Oferty Wyróżnionej wyświetlanej w systemie Buy Box. Warunki te i kryteria mają mieć zastosowanie do wszystkich odpowiednich parametrów i wag w celu zapewnienia wszystkim sprzedawcom konkurującym o miejsce w Buy Boxie równych szans.
- (23) Ponadto Amazon zobowiązuje się do wyświetlania co najmniej jednej konkurencyjnej oferty obok Oferty Wyróżnionej, jeżeli taka konkurencyjna oferta jest dostępna i różni się pod względem ceny/czasu dostawy od Oferty Wyróżnionej („Druga Wyświetlana Oferta”). Oferta Wyróżniona i Druga Wyświetlana Oferta będą zawierać te same informacje opisowe, a sposób ich wyświetlenia zapewni jednakowe możliwości zakupu.
- (24) Ponadto, w ramach zobowiązania dotyczącego Prime, Amazon zobowiązuje się do stosowania niedyskryminacyjnych warunków i kryteriów w odniesieniu do (i) kwalifikowalności sprzedawców zewnętrznych i ich ofert do objęcia programem Prime oraz (ii) marki Prime, aby zapewnić równość między wszystkimi sprzedawcami oraz umożliwić sprzedawcom uczestniczącym w programie Prime swobodny wybór przewoźników i negocjowanie z tymi przewoźnikami stawek i warunków handlowych. Amazon zobowiązuje się również, że nie będzie korzystał z żadnych danych dotyczących warunków lub wyników osiągniętych przez przewoźników zewnętrznych do celów własnej działalności logistycznej Amazon.

- (25) Wspomniane Zobowiązania Wstępne obowiązywałyby przez okres 5 lat i obejmowałyby wszystkie obecne i przyszłe platformy handlowe Amazon w EOG, z wyjątkiem zobowiązań opisanych w motywach (22)–(24) powyżej, które – w świetle decyzji włoskiego organu ds. konkurencji z 30 listopada 2021 r. w sprawie A528 – nie miałyby zastosowania do Włoch.
- (26) Niezależny pełnomocnik ds. monitorowania kontrolowałby przestrzeganie przez Amazon Zobowiązań Wstępnych przez cały okres ich obowiązywania.

4.2. Test rynkowy

- (27) 14 lipca 2022 r. Komisja opublikowała propozycję zobowiązania Amazon dotyczącą formalnego testu rynkowego. W odpowiedzi Komisja otrzymała 25 uwag od zainteresowanych stron trzecich („test rynkowy”).
- (28) Otrzymane uwagi dotyczyły głównie definicji użytych w Zobowiązaniach Wstępnych, mechanizmów kontroli dostępu w odniesieniu do niepublicznych danych sprzedawców zewnętrznych, wizualnego wyświetlania Drugiej Wyświetlanej Oferty, informowania sprzedawców zewnętrznych o obowiązkach Amazon wynikających ze zobowiązań, konieczności udostępniania przez Amazon przewoźnikom danych kontaktowych użytkowników końcowych, do których dostarczają oni przesyłki, zakresu i czasu trwania zobowiązań, konieczności wprowadzenia mechanizmu rozstrzygnięcia sporów lub rozpatrywania skarg w przypadku podejrzenia naruszenia zobowiązań, nieobchodzenia przepisów oraz monitorowania przestrzegania przepisów.

4.1. Zobowiązania Ostateczne

- (29) W odpowiedzi na poczynione uwagi Amazon przedstawił nowy zestaw zobowiązań. Zobowiązania Ostateczne następująco różnią się od zaproponowanych Zobowiązań Wstępnych:
- wzmacniają one zobowiązanie Amazon do ustanowienia technicznych lub ręcznych mechanizmów kontroli służących do audytu i monitorowania dostępu Handlu Detalicznego Amazon do danych sprzedawców zewnętrznych;
 - poprawiają prezentację Drugiej Wyświetlanej Oferty poprzez uczynienie jej bardziej widoczną oraz włączenie mechanizmu przeglądu w przypadku, gdy prezentacja nie przyciąga odpowiedniej uwagi konsumentów;
 - zwiększają przejrzystość informacji na temat zobowiązań sprzedawców zewnętrznych i przewoźników oraz ich nowo nabytych praw oraz zapewniają ich wczesne przekazywanie, umożliwiając m.in. sprzedawcom odpowiednio wczesne przechodzenie na niezależnych przewoźników;
 - określają sposoby bezpośredniego kontaktu niezależnych przewoźników z klientami Amazon, zgodnie z zasadami ochrony danych, umożliwiając tym przewoźnikom świadczenie usług dostawy równoważnych z usługami oferowanymi przez przedsiębiorstwo Amazon;
 - zwiększają ochronę danych przewoźników przed wykorzystaniem przez konkurencyjne usługi logistyczne Amazon, w szczególności w zakresie informacji o profilu ładunku;
 - zwiększają uprawnienia pełnomocnika ds. monitorowania dzięki wprowadzeniu kolejnych obowiązków w zakresie zgłaszania;
 - wprowadzają scentralizowany mechanizm rozpatrywania skarg, dostępny dla wszystkich sprzedawców i przewoźników w przypadku podejrzenia nieprzestrzegania zobowiązań;
 - wydłużają do siedmiu lat, zamiast pierwotnie proponowanych pięciu lat, okres obowiązywania zobowiązań dotyczących Prime i Drugiej Wyświetlanej Oferty;
 - wprowadzają kilka wyjaśnień do sformułowań zawartych w Zobowiązaniach Wstępnych.

5. WNIOSKI

- (30) Zobowiązania w swojej ostatecznej formie są wystarczające, aby rozwiązać wstępne obawy sformułowane przez Komisję.
- (31) Zobowiązanie dotyczące silosu danych gwarantuje, że Amazon zaprzestanie ciągłej praktyki wykorzystywania niepublicznych danych sprzedawców zewnętrznych do konkurowania z tymi sprzedawcami. Aby rozwiązać wstępne obawy Komisji, Amazon powstrzyma się od wykorzystywania niepublicznych danych do celów własnej działalności detalicznej.

- (32) Zobowiązanie dotyczące systemu Buy Box wyeliminuje stronniczość polegającą na faworyzowaniu Handlu Detalicznego Amazon i sprzedawców korzystających z usługi „Realizacja przez Amazon” przy wyborze i wyświetlaniu Oferty Wyróżnionej w ramach Buy Box. Zobowiązania Ostateczne obejmują również Drugą Wyświetlaną Ofertę, aby zwiększyć wybór konsumentów. Biorąc pod uwagę znaczenie wygrania w ramach Buy Box, zmiany te są kluczowe dla sprzedawców zewnętrznych, ponieważ zwiększają widoczność ich ofert dla konsumentów i umożliwiają im przełożenie ofert na rzeczywistą sprzedaż.
- (33) Zobowiązanie dotyczące Prime wyeliminuje również stronniczość polegającą na faworyzowaniu Handlu Detalicznego Amazon i sprzedawców korzystających z usługi „Realizacja przez Amazon” w zakresie kwalifikowalności ich ofert do objęcia programem Prime i marką Prime. Zobowiązania wyeliminują również niekorzystną sytuację konkurencyjną sprzedawców zewnętrznych niekorzystających z usług „Realizacja przez Amazon” w celu realizacji sprzedaży w systemie Prime Amazon, poprzez wprowadzenie obowiązków związanych z przewoźnikami, które umożliwią skuteczny wybór przewoźników, na których sprzedawcy mogą polegać w zakresie dostawy paczek.
- (34) Komisja uważa, że czas obowiązywania Zobowiązań Ostatecznych jest proporcjonalny, ponieważ jest wystarczająco długi, aby rozwiać wstępne obawy Komisji, gwarantując przy tym uczestnikom rynku pewność przez wystarczająco długi czas. Realizacja Zobowiązań Ostatecznych będzie również podlegała niezależnemu przeglądowi eksperckiemu przez pełnomocnika ds. monitorowania, działającego pod nadzorem Komisji, przez cały okres obowiązywania Zobowiązań Ostatecznych. Korzystanie z usług pełnomocnika ds. monitorowania jest środkiem proporcjonalnym i koniecznym do zapewnienia skutecznego wykonania decyzji.
- (35) Komisja uważa, że dostatecznym zabezpieczeniem przed nieprzestrzeganiem Zobowiązań Ostatecznych są: klauzula nieobchodzenia zobowiązań, mechanizm rozpatrywania skarg i zwiększone uprawnienia pełnomocnika ds. monitorowania, wraz z przewidzianymi w decyzji karami pieniężnymi za nieprzestrzeganie zobowiązań.
- (36) Komisja stwierdza, że Zobowiązania Ostateczne skutecznie eliminują wstępne zastrzeżenia dotyczące konkurencji, określone w Pisemnym Zgłoszeniu Zastrzeżeń oraz Ocenie Wstępnej. Dochodząc do tego wniosku, Komisja wzięła pod uwagę interesy stron trzecich, w tym zainteresowanych stron trzecich, które odpowiedziały na test rynkowy, i uważa, że Zobowiązania Ostateczne nie utrudnią realizacji uzasadnionych interesów handlowych żadnej ze stron trzecich.
- (37) Amazon nie zaoferował mniej uciążliwych zobowiązań w odpowiedzi na Pisemne Zgłoszenie Zastrzeżeń i Ocenę Wstępną, które stanowiłyby również adekwatną odpowiedź na wstępne obawy Komisji. Zobowiązania Ostateczne są zatem zgodne z zasadą proporcjonalności.
- (38) W świetle Zobowiązań Ostatecznych zaproponowanych przez Amazon Komisja uważa, że nie ma podstaw do podejmowania przez nią dalszych działań. Decyzję stosuje się w następujących okresach od dnia otrzymania powiadomienia o decyzji:
- 5 lat i 6 miesięcy w przypadku zobowiązania dotyczącego silosu danych oraz zobowiązania dotyczącego niedyskryminacyjnych warunków i kryteriów do celów określenia Oferty Wyróżnionej wyświetlanej w ramach Buy Box zgodnie z opisem w pkt 1–6 Zobowiązań Ostatecznych;
 - 7 lat i 6 miesięcy w przypadku zobowiązań dotyczących Prime oraz zobowiązań dotyczących Drugiej Wyświetlanej Oferty zgodnie z opisem w pkt 7–24 Zobowiązań Ostatecznych.
- (39) Decyzja sprawia, że zobowiązania zaproponowane przez Amazon są dla niego prawnie wiążące.
-