

Streszczenie decyzji Komisji
z dnia 27 czerwca 2017 r.
dotyczącej postępowania na mocy art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 54
Porozumienia EOG

(Sprawa AT.39740 – Wyszukiwarka Google (Shopping))

(notyfikowana jako dokument numer C(2017)4444)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(2018/C 9/08)

W dniu 27 czerwca 2017 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania przewidzianego w 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) W decyzji stwierdza się, że korzystniejsze pozycjonowanie i wyświetlanie przez Google Inc. („Google”) własnej porównywarki cen w porównaniu z konkurencyjnymi porównywarkami cen na stronach wyników swojej wyszukiwarki ogólnej stanowi naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 Porozumienia EOG. W decyzji nakazuje się przedsiębiorstwu Google i jego spółce dominującej Alphabet Inc. („Alphabet”) natychmiastowe zaprzestanie naruszenia i nakłada się grzywnę na Alphabet Inc. i Google Inc. z tytułu postępowania stanowiącego nadużycie w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia dzisiejszego.
- (2) W dniach 20 czerwca 2017 r. i 26 czerwca 2017 r. Komitet Doradczy ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących wydał pozytywne opinie dotyczące przedmiotowej decyzji zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 oraz grzywny nałożonej na Alphabet i Google.

2. OKREŚLENIE RYNKU I POZYCJA DOMINUJĄCA

- (3) W decyzji stwierdzono, że właściwymi rynkami produktowymi na potrzeby przedmiotowej sprawy są rynek wyszukiwarek ogólnych i rynek porównywarek cen.
- (4) Świadczenie usług w zakresie wyszukiwarek ogólnych stanowi odrębny rynek produktowy, ponieważ (i) stanowi to działalność gospodarczą, (ii) istnieje ograniczona substytucyjność popytowa i ograniczona substytucyjność podaźowa między wyszukiwarkami ogólnymi a innymi usługami internetowymi, oraz (iii) wniosek ten nie zmienia się, jeśli zestawia się wyszukiwarki ogólne na urządzeniach stacjonarnych w porównaniu z urządzeniami przenośnymi.
- (5) Świadczenie usług w zakresie porównywarek cen stanowi odrębny właściwy rynek produktowy. Dzieje się tak dlatego, że porównywarki cen nie są wymienne z usługami oferowanymi przez: (i) wyszukiwarki specjalistyczne dotyczące różnych dziedzin (na przykład lotów, hoteli, restauracji lub wiadomości); (ii) platformy reklamowe związane z wyszukiwaniem w internecie; (iii) internetowych sprzedawców detalicznych; (iv) platformy handlowe; oraz (v) narzędzia porównywania cen poza internetem.
- (6) W decyzji stwierdzono, że wszystkie właściwe rynki geograficzne wyszukiwarek ogólnych i porównywarek cen mają zasięg ogólnokrajowy.
Pozycja dominująca Google na rynku wyszukiwarek ogólnych
- (7) W decyzji stwierdzono, że przedsiębiorstwo Google zajmuje pozycję dominującą na wszystkich krajowych rynkach wyszukiwarek ogólnych na terytorium EOG od 2007 r., z wyłączeniem Republiki Czeskiej, gdzie Google zajmuje pozycję dominującą od 2011 r.
- (8) Podstawą takiego wniosku są udziały w rynku przedsiębiorstwa Google, istnienie barier rozszerzenia rynku i wejścia na rynek, fakt że użytkownicy sporadycznie używają kilku wyszukiwarek ogólnych na raz (wieloadresowość), istnienie efektów marki oraz brak równoważącej siły nabywczej. Powyższego wniosku nie zmienia fakt, że wyszukiwarki ogólne są bezpłatne, ani ustalenie, czy wyszukiwanie ogólne na urządzeniach stacjonarnych stanowi odrębny rynek w stosunku do wyszukiwania ogólnego na urządzeniach przenośnych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1).

3. NADUŻYCIE POZYCJI DOMINUJĄCEJ

- (9) W decyzji stwierdzono, że przedsiębiorstwo Google dopuszcza się nadużycia na właściwych rynkach wyszukiwarek ogólnych na terenie EOG poprzez korzystniejsze pozycjonowanie i wyświetlanie na stronach wyników swojej wyszukiwarki ogólnej własnej porównywarki cen w porównaniu z konkurencyjnymi porównywarkami cen.
- (10) Postępowanie przedsiębiorstwa Google stanowi nadużycie, ponieważ: (i) przekierowuje ono odwiedziny z konkurencyjnych porównywarek cen do własnej porównywarki cen Google, w ten sposób, że zmniejsza przepływ odwiedzin ze stron wyników wyszukiwarki ogólnej Google do konkurencyjnych porównywarek cen oraz zwiększa przepływ odwiedzin ze stron wyników wyszukiwarki ogólnej Google do własnej porównywarki cen Google; oraz (ii) istnieje możliwość lub prawdopodobieństwo wywierania przez nie antykonkurencyjnych skutków na krajowych rynkach porównywarek cen oraz wyszukiwarek ogólnych.

Postępowanie przedsiębiorstwa Google: korzystniejsze pozycjonowanie i wyświetlanie własnej porównywarki cen na stronach wyników swojej wyszukiwarki ogólnej

- (11) W decyzji wyjaśnia się, w jaki sposób przedsiębiorstwo Google korzystnie pozycjonuje i wyświetla własną porównywarkę cen w porównaniu z konkurencyjnymi porównywarkami na stronach wyników swojej wyszukiwarki ogólnej.
- (12) Po pierwsze wyjaśniono, jak konkurencyjne porównywarki cen są pozycjonowane i wyświetlane na stronach wyników wyszukiwarki ogólnej Google. W odniesieniu do pozycjonowania konkurencyjnych porównywarek cen w decyzji wyjaśnia się, w jaki sposób niektóre specjalne algorytmy powodują, że konkurencyjne porównywarki mają zazwyczaj obniżony ranking na stronach wyników wyszukiwarki ogólnej Google, i jaki to ma wpływ na ich widoczność na stronach wyników wyszukiwarki ogólnej Google. W odniesieniu do ich wyświetlania w decyzji objaśniono format, w którym konkurencyjne porównywarki cen mogą być wyświetlane w wynikach wyszukiwarki ogólnej Google.
- (13) Po drugie wyjaśniono, w jaki sposób własna porównywarka cen Google jest pozycjonowana i wyświetlana na stronach wyników wyszukiwarki ogólnej Google. W odniesieniu do pozycjonowania porównywarki cen Google w decyzji wyjaśnia się, że zajmuje ona widoczną pozycję i nie dotyczą jej specjalne algorytmy powodujące, że konkurencyjne porównywarki cen mają zazwyczaj obniżony ranking na stronach wyszukiwarki ogólnej Google. W odniesieniu do wyświetlania w decyzji wyjaśnia się, że własna porównywarka cen Google jest wyświetlana z rozszerzonymi funkcjami w górnej części pierwszej strony wyszukiwarki ogólnej lub w jej pobliżu, a takie funkcje są niedostępne dla jej rywali.

Korzystniejsze pozycjonowanie i wyświetlanie przez Google własnej porównywarki cen przekierowuje odwiedziny z konkurencyjnych porównywarek cen.

- (14) W decyzji najpierw przeanalizowano wpływ pozycjonowania i wyświetlania wyników wyszukiwania ogólnego na zachowania użytkowników. Wskazano, że użytkownicy zazwyczaj częściej klikają na linki, które są bardziej widoczne na stronie wyników wyszukiwarki ogólnej.
- (15) Następnie przeanalizowano rzeczywiste zmiany przepływu odwiedzin do konkurencyjnych porównywarek cen, które potwierdzają ustalenia dotyczące zachowania użytkowników.
- (16) Po pierwsze dowody wskazują na bezpośredni wpływ rankingu wyników wyszukiwania ogólnego w wyszukiwarce Google na współczynniki klikalności tych wyników wyszukiwania.
- (17) Po drugie Komisja porównała zmiany widoczności ważnych konkurencyjnych porównywarek cen, wyliczone przez niezależne przedsiębiorstwo Sistris, i zmiany przepływu odwiedzin z wyszukiwarki ogólnej Google do tych porównywarek.
- (18) Po trzecie znajdujące się w dokumentacji Komisji dowody wskazują, że korzystniejsze pozycjonowanie i wyświetlanie porównywarki cen Google na stronach wyników jej wyszukiwarki ogólnej doprowadziło do zwiększenia przepływu odwiedzin do tej porównywarki.
- (19) Po czwarte zawarte w dokumentach dowody dotyczące rzeczywistych zmian przepływu odwiedzin do porównywarki cen Google potwierdzają, że im bardziej widoczny jest sposób jej pozycjonowania i wyświetlenia na stronach wyników wyszukiwarki ogólnej Google, tym więcej odwiedzin przyciąga.

Związane z wyszukiwaniem ogólnym przepływy ze stron wyników wyszukiwarki ogólnej Google stanowią duży odsetek odwiedzin konkurencyjnych porównywarek cen i nie można ich w łatwy sposób zastąpić

- (20) W decyzji stwierdzono, że związane z wyszukiwaniem ogólnym przepływy ze stron wyników wyszukiwarki ogólnej Google, tj. źródła odwiedzin przekierowanych z konkurencyjnych porównywarek cen, stanowią duży odsetek odwiedzin tych porównywarek.
- (21) W decyzji stwierdzono również, że żadne z istniejących alternatywnych źródeł odwiedzin obecnie dostępnych dla konkurencyjnych porównywarek cen, w tym przepływ odwiedzin z AdWords i aplikacji mobilnych oraz odwiedziny bezpośrednie, nie są w stanie skutecznie zastąpić związanego z wyszukiwaniem ogólnym przepływu odwiedzin ze stron wyników wyszukiwarki ogólnej Google.

Postępowanie przedsiębiorstwa Google powoduje potencjalne skutki antykonkurencyjne

- (22) W decyzji stwierdzono, że postępowanie przedsiębiorstwa Google niesie za sobą szereg potencjalnych skutków antykonkurencyjnych.
- (23) Po pierwsze postępowanie Google może wykluczać konkurencyjne porównywarke cen, a to może prowadzić do wyższych opłat dla przedsiębiorców, wyższych cen dla konsumentów i ograniczenia innowacji.
- (24) Po drugie postępowanie Google może zmniejszyć możliwości konsumentów do korzystania z najbardziej odpowiednich porównywarek cen.
- (25) Po trzecie postępowanie Google miałyby również potencjalne skutki antykonkurencyjne, nawet jeżeli porównywarke cen nie stanowiłyby odrębnego właściwego rynku produktowego, lecz segment ewentualnego szerszego właściwego rynku produktowego, obejmującego zarówno porównywarke cen, jak i platformy handlowe.

Obiektywne uzasadnienia bądź zapewnienie efektywności

- (26) W decyzji stwierdzono, że przedsiębiorstwo Google nie przekazało możliwych do sprawdzenia dowodów potwierdzających, że jego postępowanie jest niezbędne dla zapewnienia efektywności i że nie istnieją mniej antykonkurencyjne rozwiązania alternatywne w stosunku do takiego postępowania umożliwiające zapewnienie analogicznej efektywności. Przedsiębiorstwo nie przedstawiło też ani argumentów, ani dowodów wskazujących, że prawdopodobne zapewnienie efektywności wskutek przedmiotowego postępowania przeważa nad wszelkimi negatywnymi skutkami dla konkurencji i dobra konsumentów na rynkach, których problem dotyczy.

Wpływ na wymianę handlową

- (27) W decyzji stwierdzono, że postępowanie przedsiębiorstwa Google ma znaczący wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i między Umawiającymi się Stronami Porozumienia EOG.

Czas trwania

- (28) W decyzji stwierdzono, że naruszenie miało miejsce na każdym z właściwych rynków krajowych na terenie EOG, od kiedy przedsiębiorstwo Google po raz pierwszy zaczęło faworyzować swoją porównywarke cen na danym rynku, tj.:
- od stycznia 2008 r. w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie,
 - od października 2010 r. we Francji,
 - od maja 2011 r. we Włoszech, w Niderlandach i w Hiszpanii,
 - od lutego 2013 r. w Republice Czeskiej, oraz
 - od listopada 2013 r. w Austrii, Belgii, Danii, Norwegii, Polsce i Szwecji.

Środki zaradcze

- (29) Zgodnie z wnioskiem sformułowanym w decyzji przedsiębiorstwo Google musi zaprzestać nadużycia i zaniechać wszelkich działań lub postępowania, które mogą mieć ten sam lub podobny cel bądź skutek.
- (30) Przedsiębiorstwo Google ma 90 dni od daty notyfikacji decyzji na zastosowanie środka zaradczego, który skutecznie doprowadzi do zaprzestania nadużycia.

4. GRZYWNA

- (31) Grzywnę nałożoną na Alphabet Inc. i Google Inc. z tytułu postępowania stanowiącego nadużycie obliczono zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych z 2006 r. w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1/2003. W decyzji stwierdza się, że ostateczna kwota grzywny nałożonej na Alphabet Inc. i Google Inc. wynosi 2 424 495 000 EUR.
-