



Bruxelles, 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

O agendă europeană pentru economia colaborativă

{SWD(2016) 184 final}

1. Introducere

Economia colaborativă creează noi oportunități pentru consumatori și antreprenori. Prin urmare, Comisia consideră că aceasta poate aduce o contribuție importantă la ocuparea forței de muncă și la creșterea economică în Uniunea Europeană, dacă este încurajată și dezvoltată într-un mod responsabil. Bazate pe inovare, noile modele de afaceri au un potențial semnificativ de a contribui la competitivitate și la creșterea economică. Succesul platformelor colaborative constituie uneori o provocare pentru participanții la piață existenți și pentru practicile existente, dar, permițând cetățenilor să ofere servicii, ele promovează, de asemenea, noi oportunități de ocupare a forței de muncă, condiții de muncă flexibile și noi surse de venit. Pentru consumatori, economia colaborativă poate oferi beneficii prin servicii noi, o aprovizionare extinsă și prețuri mai mici. De asemenea, ea poate stimula partajarea activelor și o utilizare mai eficientă a resurselor, ceea ce poate contribui la îndeplinirea obiectivelor UE referitoare la sustenabilitate, precum și la tranziția către economia circulară.

În același timp, economia colaborativă ridică adeseori probleme în ceea ce privește aplicarea cadrelor juridice existente, estompând limitele stabilite între consumator și prestator, angajat și lucrător care desfășoară o activitate independentă sau între prestarea de servicii profesionale și neprofesionale. Acest fapt poate conduce la incertitudine în ceea ce privește normele aplicabile, în special atunci când este combinat cu fragmentarea legislativă care rezultă din abordările divergente de reglementare la nivel național sau local. Aceasta împiedică dezvoltarea economiei colaborative în Europa și previne materializarea completă a beneficiilor. De asemenea, există riscul ca zonele gri de reglementare să fie exploatate pentru a eluda normele concepute pentru apărarea interesului public.

Economia colaborativă este de mică amploare, însă înregistrează o creștere rapidă, câștigând cote de piață importante în anumite sectoare. Venitul brut în UE în 2015 provenit din platforme colaborative și de la prestatori colaborativi a fost estimat la 28 de miliarde EUR. Veniturile în UE în cinci sectoare-cheie aproape s-au dublat în comparație cu anul precedent și vor continua să se crească într-un ritm susținut¹. Creșterea a fost puternică începând cu 2013 și s-a accelerat în 2015, întrucât platforme mari au investit în mod semnificativ în extinderea operațiunilor lor europene. În viitor, unii experți estimează că economia colaborativă ar putea contribui cu 160 – 572 de miliarde EUR la economia UE. Prin urmare, există un potențial mare pentru ca noi întreprinderi să pătrundă pe aceste piețe cu creștere rapidă². Interesul consumatorilor este într-adevăr puternic, astfel cum a fost confirmat de o consultare publică și un sondaj Eurobarometru³.

Prezenta comunicare urmărește să contribuie la valorificarea acestor beneficii și să răspundă preocupărilor privind incertitudinea legată de drepturile și obligațiile celor care iau parte la economia colaborativă. Ea oferă orientări de natură juridică și politică⁴ autorităților publice, participanților la piață și cetățenilor interesați pentru o dezvoltare echilibrată și sustenabilă a economiei colaborative, astfel cum a fost anunțat în strategia privind piața unică⁵. Aceste

¹ Se estimează că în 2015 platformele colaborative care operează în cinci sectoare-cheie ale economiei colaborative au generat în UE venituri de 3,6 miliarde EUR: cazare (închirieri pe termen scurt); transportul de călători; servicii casnice; servicii profesionale și tehnice, servicii financiare colaborative. Toate cifrele sunt bazate pe estimările PwC Consulting, ca parte a unui studiu contractat de Uniunea Europeană.

² EPRS: *The cost of non-Europe in the Sharing Economy*. Ianuarie 2016.

³ Un sondaj de opinie Eurobarometru a arătat că 52 % din cetățenii UE au cunoștință de serviciile oferite de economia colaborativă, iar 17 % au utilizat astfel de servicii cel puțin odată. O prezentare a rezultatelor sondajului Eurobarometru și a consultării publice desfășurate între septembrie 2015 și ianuarie 2016 este disponibilă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare.

⁴ Aspectele legate de activitățile de multifinanțare [abordate în comunicarea Comisiei COM(2014) 0172] și serviciile prestate de platformele de învățare nu fac obiectul prezentei comunicări.

⁵ COM(2015) 550.

orientări fără caracter obligatoriu privind modul în care legislația UE în vigoare ar trebui aplicată economiei colaborative cuprind aspectele-cheie cu care se confruntă deopotrivă participanții la piață și autoritățile publice⁶. Ele nu aduc atingere inițiativelor pe care Comisia le poate întreprinde în domeniu în viitor și prerogativelor Curții de Justiție în ceea ce privește interpretarea legislației UE.

Ce este economia colaborativă?

În sensul prezentei comunicări, termenul „economie colaborativă” se referă la modele de afaceri în care activitățile sunt facilitate de platforme colaborative care creează o piață deschisă pentru utilizarea temporară a bunurilor sau a serviciilor prestate adesea de persoane fizice. Economia colaborativă implică trei categorii de actori: (i) prestatori de servicii care partajează activele, resursele, timpul și/sau competențele – aceștia pot fi persoane fizice care oferă servicii în mod ocazional („indivizi”) sau prestatori de servicii care acționează în cadrul exercitării profesiei („prestatori de servicii profesionale”); (ii) utilizatorii acestora; și (iii) intermediari care pun în legătură – prin intermediul unei platforme online – prestatorii cu utilizatorii și care facilitează tranzacțiile dintre cele două părți („platforme colaborative”). Tranzacțiile din economia colaborativă nu implică în general un transfer al dreptului de proprietate și pot fi realizate cu sau fără scop lucrativ.⁸

2. Aspecte-cheie

2.1. Cerințe privind accesul pe piață

Pe lângă crearea unor noi piețe și extinderea celor existente, întreprinderile din economia colaborativă pătrund pe piețe care până în prezent au fost deservite de prestatorii tradiționali de servicii. O întrebare-cheie pentru autorități și pentru participanții la piață este dacă și în ce măsură, în temeiul legislației UE în vigoare, platformele colaborative și prestatorii de servicii pot face obiectul cerințelor privind accesul pe piață. Acestea pot include autorizații de funcționare a unităților comerciale, obligații privind acordarea de licențe sau cerințe privind standardele minime de calitate (de exemplu, dimensiunea încăperilor sau tipul de automobile utilizate, obligații de asigurare sau de depozit etc.). În temeiul legislației Uniunii, astfel de cerințe trebuie să fie justificate și proporționale, ținând seama de specificitățile modelului de afaceri și de serviciile inovatoare în cauză, fără a privilegia un model de afaceri în detrimentul altuia.

Prestarea de servicii profesionale

Abordările naționale în materie de reglementare diferă în diverse sectoare, unele fiind mai restrictive decât celelalte. În funcție de tipul de serviciu, o intervenție la nivel de reglementare este, de obicei, motivată prin referire la diverse obiective de interes public: protecția turiștilor; asigurarea siguranței publice; combaterea evaziunii fiscale; menținerea unor condiții de

⁶ Orientările oferite în prezenta comunicare se axează pe activitățile economice. Serviciile economiei colaborative pot fi oferite gratuit, pe baza partajării costurilor sau în schimbul unei remunerații. Pentru multe state membre, activitățile sau tranzacțiile bazate doar pe partajarea costurilor, care pun la dispoziție serviciile ca parte a unui schimb, nu implică o remunerație. Doar activitățile remunerate constituie o activitate economică în temeiul legislației UE. A se vedea cauza C-281/06 Jundt [2007] culegere I- I-12231 §32, 33. Este important de subliniat că chiar în cazul în care tranzacția dintre un prestator de servicii și un utilizator nu constituie o activitate economică, ea ar putea totuși să constituie o activitate economică în cazul relației lor respective cu platforma de economie colaborativă. Fiecare relație (platformă – utilizator; platformă – prestator de servicii; prestator de servicii – utilizator) trebuie să fie evaluată separat.

⁷ Termenul economie colaborativă este adesea utilizat interschimbabil cu termenul consum colaborativ. Economia colaborativă este un fenomen care se dezvoltă rapid, iar definiția ei poate evolua în consecință.

⁸ Serviciile economiei colaborative pot implica un oarecare transfer al drepturilor de proprietate intelectuală.

conurență echitabile; protejarea sănătății publice și a siguranței alimentare; remedierea lipsei de locuințe la prețuri accesibile pentru cetățeni etc. În anumite state membre, pe lângă reglementările în vigoare specifice sectoarelor, au existat intervenții de reglementare țintite, generate de intrarea pe piață a operatorilor din economia colaborativă.

În temeiul legislației UE, în special al libertăților fundamentale stipulate în tratat și al Directivei privind serviciile⁹, prestatorii de servicii nu fac obiectul cerințelor privind accesul pe piață sau al altor cerințe, cum ar fi regimuri de autorizare sau cerințe privind acordarea de licențe, cu excepția cazului în care acestea sunt nediscriminatorii, sunt necesare pentru a atinge un obiectiv de interes public clar identificat¹⁰ și sunt proporționale în sensul atingerii acestui obiectiv de interes (de exemplu, limitarea cerințelor la cele care sunt strict necesare)¹¹. Acestea se aplică, de asemenea, reglementării profesiilor¹².

Directiva privind serviciile solicită autorităților naționale să revizuiască legislația națională în vigoare pentru a garanta că cerințele privind accesul pe piață continuă să fie justificate printr-un obiectiv legitim. De asemenea, acestea trebuie să fie necesare și proporționale. Astfel cum a subliniat Comisia în Analiza sa anuală a creșterii pentru 2016¹³, o reglementare mai flexibilă a piețelor de servicii ar conduce la o creștere a productivității și ar putea să faciliteze intrarea pe piață a unor noi actori, să reducă prețurile pentru servicii și să garanteze o gamă mai largă de opțiuni pentru consumatori.

Apariția economiei colaborative și intrarea pe piață a unor noi modele de afaceri oferă o oportunitate pentru factorii de decizie și legiuitorii din statele membre. Ei pot lua în considerare dacă obiectivele urmărite în legislația în vigoare rămân valabile, atât în raport cu economia colaborativă, cât și în raport cu prestatorii de servicii care activează în mod tradițional.

Atunci când se reevaluează justificarea și proporționalitatea legislației aplicabile economiei colaborative, autoritățile naționale ar trebui să ia în considerare în general caracteristicile specifice modelelor de afaceri ale economiei colaborative și instrumentele pe care ele le pot institui pentru a răspunde preocupărilor de interes public, de exemplu, în ceea ce privește accesul pe piață, calitatea sau siguranța. De pilda, sistemele de rating și reputaționale sau alte mecanisme pentru a descuraja comportamentul dăunător din partea participanților la piață pot, în anumite cazuri, să reducă riscurile pentru consumatori care rezultă din asimetriile informaționale. Acestea pot contribui la servicii de calitate superioară și, posibil, ar putea reduce nevoia pentru anumite elemente de reglementare, cu condiția să poată exista suficientă încredere în calitatea revizuirilor și a ratingurilor.

Interdicțiile absolute și restricțiile cantitative asupra unei activități constituie, în mod normal, o măsură de ultimă instanță. Ele ar trebui să se aplice, în general, doar în cazul în care nu pot fi utilizate cerințe mai puțin restrictive pentru a realiza un obiectiv de interes public legitim. De exemplu, interdicția de a închiria pe termen scurt apartamente pare, în general, dificil de justificat în cazul în care utilizarea imobilelor pentru închirierea pe termen scurt poate, de

⁹ A se vedea articolul 9 și 16 din Directiva 2006/123/CE („Directiva privind serviciile”), precum și articolele 49 și 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

¹⁰ Pentru o listă a motivelor imperative de interes public în temeiul Directivei privind serviciile, a se vedea articolul 4 alineatul (8) din această directivă.

¹¹ A se vedea considerentul 39 și articolul 4 alineatul (6) din Directiva privind serviciile în ceea ce privește conceptul de „autorizare”.

¹² A se vedea articolul 59 din Directiva 2005/36/CE privind calificările profesionale. Proporționalitatea și necesitatea reglementărilor naționale privind profesiile reglementate vor fi discutate în continuare în cadrul a două inițiative ale Comisiei (orientări cu privire la necesitățile de reformă privind profesiile reglementate și testul de proporționalitate pentru profesiile reglementate).

¹³ COM(2015) 690 final, din 26.11.2015, Comunicarea privind analiza anuală a creșterii pentru 2016: Consolidarea redresării și stimularea convergenței

exemplu, să fie limitată la un număr maxim de zile pe an. Acest fapt ar permite cetățenilor să își închirieze imobilele în mod ocazional, fără a retrage imobilul de pe piața de închiriere a imobilelor pe termen lung.

În plus, în cazul în care prestatorii de servicii sunt obligați în mod legitim să obțină autorizații în baza legislației naționale, statele membre trebuie să se asigure că cerințele pentru obținerea lor sunt, printre altele, clare, proporționale și obiective și că autorizațiile sunt acordate, în principiu, pentru o perioadă nelimitată de timp¹⁴. În plus, procedurile și formalitățile administrative relevante trebuie să fie clare, transparente și să nu creeze complicații în mod nejustificat, în timp ce costurile acestora pentru prestatori trebuie să fie rezonabile și proporționale cu costul procedurii în cauză, iar procedurile trebuie să se desfășoare cât mai rapid posibil și să facă obiectul aprobării tacite¹⁵. Utilizarea principiilor și a celor mai bune practici de e-guvernare poate reduce în mod semnificativ costurile și sarcina conformității pentru prestatorii de servicii¹⁶.

Prestarea de servicii de la individ la individ

În contextul economiei colaborative, un element important pentru a evalua dacă o cerință privind accesul pe piață este necesară, justificată și proporțională poate fi dacă serviciile sunt oferite de prestatori profesioniști sau de persoane fizice în mod ocazional. De fapt, o trăsătură specifică a economiei colaborative este aceea că prestatorii de servicii sunt adesea persoane fizice care oferă ocazional bunuri sau servicii de la individ la individ. În același timp, platformele colaborative sunt utilizate tot mai mult de microantreprenori și de întreprinderi.

Legislația UE nu stabilește în mod expres în ce moment un individ devine un prestator de servicii profesionale în economia colaborativă¹⁷. Statele membre utilizează diferite criterii pentru a face distincția între serviciile profesionale și serviciile de la individ la individ. Anumite state membre definesc serviciile profesionale ca fiind servicii oferite în schimbul unei remunerații, spre deosebire de serviciile de la individ la individ, care urmăresc compensarea costurilor suportate de prestatorul de servicii. Alte state membre au introdus o diferențiere prin utilizarea unor praguri. Aceste praguri sunt adesea stabilite pe baza specificului sectorului, ținând seama de nivelul veniturilor generate sau de regularitatea cu care este prestat serviciul. Sub pragurile respective, prestatorii de servicii sunt supuși unor cerințe mai puțin restrictive. Pragurile, stabilite într-un mod rezonabil, pot fi un substitut util și pot contribui la crearea unui cadru de reglementare clar spre beneficiul prestatorilor neprofesioniști.

De exemplu, în sectorul transporturilor, unele state membre se pregătesc să acorde o derogare pentru serviciile de transport de călători de mică amploare – care se încadrează sub un anumit prag al cifrei de afaceri anuale – de la cerințele privind acordarea de licențe. În sectorul de cazare pe termen scurt, unele orașe permit închirierea proprietăților pe termen scurt și servicii de partajare a locuinței, fără cerințe prealabile de autorizare sau de înregistrare. Acest fapt ar fi valabil pentru serviciile prestate ocazional și anume până la atingerea unor praguri

¹⁴ A se vedea articolele 10 și 11 din Directiva privind serviciile.

¹⁵ A se vedea articolul 13 din Directiva privind serviciile.

¹⁶ COM(2016) 179 final din 19.4.2016, Comunicare privind Planul de acțiune al UE privind guvernarea electronică 2016 – 2020 – Accelerarea transformării digitale a guvernării

¹⁷ De exemplu, Directiva privind serviciile definește prestatorii de servicii ca fiind orice persoană fizică sau juridică care desfășoară orice activitate economică independentă, prestată în mod normal în schimbul unei remunerații [a se vedea articolul 4 alineatul (2)]. Aceasta înseamnă că orice activitate economică ar putea intra sub incidența normelor directivei indiferent de frecvența cu care este desfășurată și fără a fi necesar ca prestatorul să acționeze în calitate de „profesionist”. În plus, *acquis-ul UE* în domeniul protecției consumatorilor definește „comerciantul” ca fiind orice persoană care acționează în scopuri legate de activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală (a se vedea secțiunea 2.3).

specifice, de exemplu mai puțin de 90 de zile pe an. Alte orașe aplică reguli diferite, în funcție de faptul dacă proprietatea este o reședință principală sau secundară, presupunându-se că reședința principală a unui cetățean poate fi închiriată doar ocazional.

Platformele colaborative

Dacă – și în ce măsură – platformele colaborative pot face obiectul cerințelor privind accesul pe piață depinde de natura activităților acestora. În măsura în care platformele colaborative oferă un *serviciu care este furnizat în mod normal în schimbul unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice sau la cererea individuală a unui beneficiar de serviciu*¹⁸, ele oferă servicii în cadrul societății informaționale. Prin urmare, ele nu pot fi supuse unei autorizări prealabile sau oricăror cerințe echivalente care vizează în mod specific și exclusiv serviciile respective¹⁹. De asemenea, statele membre pot impune cerințe de reglementare în ceea ce privește platformele colaborative care prestează astfel de servicii la nivel transfrontalier dintr-un alt stat membru numai în circumstanțe limitate și conform unei proceduri specifice²⁰.

Cu toate acestea, pot exista cazuri în care platformele colaborative pot fi considerate ca oferind alte servicii în plus față de serviciile prestate în cadrul societății informaționale pe care se oferă să le intermedieze între prestatorii de servicii de bază și utilizatorii acestora. În special, în anumite circumstanțe, o platformă poate fi, de asemenea, un prestator al serviciului de bază (de exemplu, transport sau serviciu de închiriere pe termen scurt). Într-un astfel de caz, platformele colaborative ar putea fi supuse reglementării specifice sectorului, inclusiv autorizării de desfășurare a activității comerciale și cerințelor de acordare a licențelor care se aplică, în general, prestatorilor de servicii, în condițiile stabilite în secțiunile precedente²¹.

În mod normal, va trebui să se stabilească de la caz la caz dacă o platformă colaborativă prestează, de asemenea, serviciul de bază. În acest sens, o serie de criterii factuale și juridice pot juca un anumit rol. Nivelul de control sau de influență pe care platforma colaborativă o exercită asupra prestatorului unor astfel de servicii va fi, în general, de o importanță semnificativă. În special, acesta poate fi stabilit în funcție de următoarele criterii cheie:

- Preț: dacă platforma colaborativă stabilește prețul final care urmează să fie plătit de utilizator, în calitate de beneficiar al serviciului de bază. În cazul în care platforma colaborativă doar recomandă un preț sau în cazul în care prestatorul de servicii de bază este liber să ajusteze prețul stabilit de o platformă colaborativă, aceasta indică faptul că acest criteriu este posibil să nu fie îndeplinit.
- Alte clauze contractuale esențiale: dacă platforma colaborativă stabilește termenii și condițiile, altele decât prețul, care determină relația contractuală dintre prestatorul serviciilor de bază și utilizator (cum ar fi, de exemplu, stabilirea unor instrucțiuni obligatorii pentru prestarea serviciului de bază, incluzând orice obligație de a presta serviciul).

¹⁸ A se vedea articolul 2 litera (a) din Directiva 2000/31/CE (Directiva privind comerțul electronic) și articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2015/1535. A se vedea, de asemenea, anexa I la cea din urmă directivă pentru o listă indicativă a serviciilor care nu intră sub incidența acestei definiții.

¹⁹ A se vedea articolul 4 din Directiva privind comerțul electronic.

²⁰ A se vedea articolele 2 și 3 din Directiva privind comerțul electronic. De la principiul țării de origine pentru libertatea de a presta servicii în cadrul societății informaționale la nivel transfrontalier nu se poate deroga decât atunci când există o amenințare sau un risc serios și grav care subminează următoarele patru obiective: ordinea publică, protecția sănătății publice, siguranța publică, inclusiv protecția securității și apărării naționale, precum și protecția consumatorilor. În acest caz, măsurile naționale în cauză trebuie să fie în continuare proporționale, iar anumite condiții procedurale (inclusiv notificarea Comisiei) trebuie, de asemenea, să fie respectate.

²¹ Și anume, că ele sunt nediscriminatorii, sunt necesare pentru atingerea unui obiectiv de interes public identificat în mod clar și sunt proporționale cu realizarea acestui interes (și anume, limitarea cerințelor la ceea ce este strict necesar)

- Proprietatea asupra activelor esențiale: dacă platforma colaborativă deține activele esențiale utilizate pentru a presta serviciul de bază.

Atunci când toate cele trei criterii sunt îndeplinite, există indicii puternice că platforma colaborativă exercită o influență sau un control semnificativ asupra prestatorului serviciului de bază, ceea ce, în schimb, ar putea indica că ea ar trebui considerată ca prestând și serviciul de bază (în plus față de un serviciu în cadrul societății informaționale).

În funcție de cazul în speță, și alte criterii ar putea juca un rol. De exemplu, în cazul în care platforma colaborativă suportă cheltuielile și își asumă toate riscurile determinate de prestarea serviciului de bază. Sau în cazul în care există un raport de muncă între platforma colaborativă și persoana care prestează serviciul de bază în cauză (a se vedea secțiunea 2.4). Aceste elemente ar putea indica faptul că platforma colaborativă exercită un nivel înalt de control și influență asupra prestării serviciului de bază.

Invers, platformele colaborative ar putea doar să sprijine prestatorul serviciilor de bază prin oferirea posibilității de a desfășura anumite activități care sunt auxiliare serviciilor de bază prestate în cadrul societății informaționale oferite de platformă pentru a acționa în calitate de intermediar între prestatorul de servicii de bază și utilizatorii acestuia (de exemplu, prin punerea la dispoziție a unor facilități de plată, a unor servicii de asigurare, a unor servicii post-vânzare etc.). Acest fapt, în sine, nu constituie o dovadă a influenței și controlului în ceea ce privește serviciul de bază. În mod similar, oferirea unor evaluări din partea utilizatorilor sau a unor mecanisme de revizuire nu constituie în sine o dovadă de influență sau control semnificative²². Cu toate acestea, în general, cu cât platformele colaborative gestionează și organizează mai mult selecția prestatorilor de servicii de bază și modul în care respectivele servicii de bază sunt prestate – de exemplu, prin verificarea și gestionarea directă a calității unor astfel de servicii – cu atât mai evident devine faptul că ar trebui să se considere că și platformele colaborative furnizează serviciile de bază.

Prin urmare, o platformă colaborativă care prestează servicii în sectorul de închiriere pe termen scurt poate furniza numai servicii în cadrul societății informaționale, nu și însuși serviciul de cazare în cazul în care, de exemplu, prestatorul de servicii de cazare își stabilește propriile prețuri, iar platforma nu deține niciunul dintre activele utilizate pentru furnizarea serviciului respectiv. Faptul că platforma colaborativă ar putea oferi, de asemenea, servicii de asigurări și de rating pentru utilizatorii acesteia nu trebuie să modifice concluzia respectivă.

Atunci când se evaluează dacă cerințele privind accesul pe piață aplicate economiei colaborative sunt necesare, justificate și proporționale pentru a îndeplini obiectivele identificate și legitime de interes public, statele membre ar trebui să ia în considerare caracteristicile specifice ale modelelor de afaceri din economia colaborativă.

În scopul reglementării activităților în cauză, persoanele fizice care oferă servicii prin intermediul platformelor colaborative în mod ocazional și de la individ la individ nu ar trebui tratate în mod automat ca prestatori de servicii profesionale. Stabilirea unor praguri (dacă este posibil, specifice de sector) în baza cărora o activitate economică ar fi considerată o activitate neprofesională de la individ la individ ar putea fi o cale bună de urmat.

Statele membre sunt sfătuite să profite de oportunitatea de a revizui, a simplifica și a moderniza cerințele privind accesul pe piață care sunt aplicabile în general operatorilor de piață. Ele ar trebui să aibă drept obiectiv degrevarea operatorilor de sarcinile de

²² Evaluarea/revizuirea efectivă este efectuată de utilizator, nu de platforma colaborativă.

reglementare care nu sunt necesare, indiferent de modelul de afaceri adoptat, precum și evitarea fragmentării pieței unice.

2.2 Regimuri de răspundere

Majoritatea normelor relevante privind răspunderea contractuală și extracontractuală sunt prevăzute de legislația națională a statelor membre. Cu toate acestea, în conformitate cu legislația UE, platformele online, în calitate de prestatori intermediari de servicii în cadrul societății informaționale, sunt exonerate, în anumite condiții, de răspundere pentru informațiile pe care le stochează²³.

Aplicabilitatea acestei exonerări de răspundere va depinde de elementele juridice și factuale referitoare la activitatea desfășurată de platforma colaborativă, iar exonerarea se aplică în cazul în care activitățile în cauză se califică pentru a fi considerate servicii de găzduire în baza dispozițiilor Directivei privind comerțul electronic²⁴. Pentru aceasta, comportamentul platformei colaborative trebuie să fie pur tehnic, automat și pasiv²⁵. Exonerarea de răspundere se aplică sub rezerva ca platforma colaborativă să nu joace un rol activ care să îi permită să cunoască, să dețină controlul sau să conștientizeze existența informațiilor ilegale – și, în cazul în care ea totuși cunoaște sau devine conștientă cu privire la acestea, să acționeze prompt pentru a le elimina sau pentru a restricționa accesul la ele²⁶.

Faptul că platformele colaborative beneficiază sau nu de o astfel de exonerare de răspundere va fi necesar să fie stabilit de la caz la caz, în funcție de nivelul de cunoaștere și de control al platformei online în ceea ce privește informațiile pe care le găzduiește.

Este important de subliniat că, în temeiul legislației UE, statele membre nu pot impune platformelor colaborative, în măsura în care acestea furnizează servicii de găzduire, o obligație generală de a monitoriza sau de a căuta în mod activ fapte sau circumstanțe care indică activități ilegale²⁷.

Comunicarea privind platformele online și piața unică digitală²⁸ precizează că menținerea regimului existent de răspundere a prestatorilor intermediari este crucială pentru dezvoltarea ulterioară a economiei digitale în UE. Aceasta include economia colaborativă, întrucât platformele online acționează ca factori determinanți esențiali pentru creșterea ei. În același timp, Comisia încurajează comportamentul responsabil al tuturor tipurilor de platforme online sub forma unor acțiuni voluntare, de exemplu pentru a contribui la abordarea problemei

²³ Articolul 14 din Directiva privind comerțul electronic.

²⁴ În contextul economiei colaborative, prin găzduire se înțelege, în sens larg, activitatea de gestionare a stocării datelor privind clienții și punerea la dispoziție unui loc unde utilizatorii se întâlnesc cu prestatorii de servicii de bază. Exonerările prevăzute la articolele 12 și 13 din Directiva privind comerțului electronic nu s-ar aplica de regulă în această privință, întrucât platformele colaborative nu prestează servicii de „simplă transmitere” sau de „memorare în cache” în sensul dispozițiilor respective.

²⁵ În conformitate cu secțiunea 4 din Directiva privind comerțul electronic. În cauzele conexe C-236/08 – C-238/08 Google France vs Louis Vuitton, CJUE a subliniat criteriul-cheie conform căruia o platformă online este considerată drept „prestator de servicii intermediar” făcând trimitere la considerentul 42 din Directiva 2000/31/CE. Conform considerentului respectiv, serviciile prestate în cadrul societății informaționale au drept scop punerea la dispoziție procesului tehnic de exploatare și de acordare a accesului la o rețea de comunicații prin care informațiile furnizate de terți sunt transmise sau stocate temporar, exclusiv în scopul de a îmbunătăți eficacitatea transmiterii; această activitate are caracter pur tehnic, automat și pasiv.

²⁶ Cauza C-324/09 L'Oréal vs eBay. Aceasta nu aduce atingere competenței instanțelor și a autorităților naționale administrative de a solicita platformei colaborative să înceteze sau să prevină o încălcare a legislației. A se vedea articolul 14 alineatul (3) din Directiva privind comerțul electronic. Un context cuprinzător privind regimul de răspundere al prestatorului intermediar este cuprins în documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Serviciile online, inclusiv comerțul electronic, în cadrul pieței unice”, SEC(2011) 1641 final.

²⁷ Astfel cum se prevede la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind comerțul electronic.

²⁸ COM(2016) 288/2 din 25 mai 2015, Comunicare privind platformele online și piața unică digitală – Oportunități și provocări pentru Europa

importante reprezentate de evaluările false sau înșelătoare. O astfel de acțiune voluntară întreprinsă pentru a spori încrederea și a oferi un serviciu mai competitiv nu ar trebui să fie interpretată automat ca însemnând că platforma colaborativă nu mai este pur tehnică, automată și pasivă.

Pe lângă serviciile de găzduire, o platformă colaborativă ar putea oferi și o serie de alte activități conexe sau auxiliare. Acestea ar putea include modalități de revizuire sau de rating, modalități de plată, asigurări, verificarea identității (efectuată adesea de prestatori terți) sau platforma ar putea chiar să presteze serviciul de bază care este oferit utilizatorilor.

Exonerarea de răspundere menționată anterior și stabilită în legislația UE rămâne limitată la prestarea de servicii de găzduire și nu se extinde la alte servicii sau activități efectuate de o platformă de economie colaborativă. De asemenea, exonerarea de răspundere menționată anterior nu exclude răspunderea platformei de economie colaborativă care decurge din legislația aplicabilă privind protecția datelor cu caracter personal, în ceea ce privește activitățile proprii ale platformei. În același timp, simplul fapt că o platformă desfășoară și alte activități – pe lângă prestarea de servicii de găzduire – nu înseamnă neapărat că platforma respectivă nu se poate prevala de exonerarea de răspundere în ceea ce privește serviciile sale de găzduire²⁹. În orice caz, modul în care platformele colaborative își concep serviciul lor în cadrul societății informaționale și pun în aplicare măsuri voluntare pentru a combate conținutul online ilegal rămâne în principiu o decizie comercială, iar la întrebarea dacă ele beneficiază de exonerarea de răspundere a prestatorilor intermediari ar trebui să se răspundă întotdeauna de la caz la caz.

Platformele colaborative sunt încurajate să întreprindă în continuare acțiuni voluntare pentru a combate conținutul online ilegal și pentru a spori încrederea (de exemplu, prin contribuirea la asigurarea calității serviciilor oferite de către prestatorii de servicii de bază pe platforma lor). Prin astfel de măsuri voluntare nu ar trebui să se înțeleagă automat că platformele colaborative care beneficiază de exonerarea de răspundere a prestatorilor intermediari nu mai beneficiază de aceasta.

2.3 Protecția utilizatorilor

În mod tradițional, legislația UE în domeniul comercializării și al protecției consumatorilor a fost concepută pentru a aborda tranzacțiile în care există o parte mai vulnerabilă care trebuie protejată (de regulă, consumatorul). Cu toate acestea, economia colaborativă estompează demarcarea între consumator și întreprindere, întrucât există o relație multilaterală care ar putea implica tranzacții între întreprinderi, între întreprinderi și consumatori, între consumatori și întreprinderi și între consumatori. În astfel de relații, nu este întotdeauna clar cine este partea mai vulnerabilă care necesită protecție.

În prezent, legislația UE în domeniul comercializării și al protecției consumatorilor se bazează pe distincția între un „comerciant” și „consumator”. Un comerciant este o persoană care „acționează în scopuri care se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală”³⁰; un „consumator” este o persoană care acționează „în scopuri care nu se

²⁹ În această privință, unele instanțe exclud protecția de răspundere în cazul în care aspectele legate de găzduire ale unui serviciu nu sunt cele mai importante aspecte ale serviciului respectiv. A se vedea, în acest sens, deciziile Curții de la Paris în cauza Louis Vuitton Malletier vs Christian Dior Couture și Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain vs eBay, emise de Tribunalul comercial din Paris, Camera întâi, la 30 iunie 2008. O opinie contrară a fost adoptată de o instanță din Grecia în cauza elenă nr. 44/2008 a Tribunalului de primă instanță din Rodopi, publicată în (2009) Armenopoulos, 406.

³⁰ Articolul 2 litera (b) din Directiva 2005/29/CE („Directiva privind practicile comerciale neloiale”).

încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală”³¹. Aceste criterii aplicate categoriilor de participanți în cadrul economiei colaborative determină drepturile și obligațiile respective ale părților în temeiul legislației UE existente în domeniul comercializării și al protecției consumatorilor³².

În special, legislația UE în domeniul protecției consumatorilor se aplică oricărei platforme colaborative care se califică drept „comerciant” și se angajează în „practici comerciale” față de consumatori. Prestatorii serviciilor de bază se califică, de asemenea, drept comercianți în cazul în care aceștia acționează „în scopuri care se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală”. Invers, legislația UE în domeniul comercializării și al protecției consumatorilor nu se aplică tranzacțiilor între consumatori. Prin urmare, în cazul în care nici prestatorul de servicii colaborative, nici utilizatorul nu se califică drept comerciant, tranzacțiile dintre aceștia nu intră în domeniul de aplicare al legislației menționate.

Aceasta dă naștere la întrebarea centrală și anume care sunt condițiile în care, în cadrul unei prestări de servicii de la individ la individ, prestatorul de serviciului de bază se califică drept comerciant. În prezent, statele membre abordează diferit această chestiune³³. În temeiul legislației UE în vigoare, răspunsul la această întrebare trebuie furnizat de la caz la caz. În acest scop, Comisia oferă unele îndrumări generale în Orientările revizuite cu privire la Directiva privind practicile comerciale neloiale³⁴. În contextul specific al economiei colaborative, următorii factori sunt importanți. În timp ce niciunul dintre acești factori nu ar fi suficient în sine pentru a califica un prestator drept comerciant, în funcție de circumstanțele cazului respectiv, o combinație a lor ar putea sugera acest lucru:

- *Frecvența serviciilor*: probabilitatea ca prestatorii care își oferă doar ocazional serviciile (și anume, servicii pur marginale și auxiliare, spre deosebire de serviciile oferite în mod regulat) să fie calificați drept comercianți este mai mică. Cu cât este mai mare frecvența prestării serviciului, cu atât este mai evident faptul că prestatorul ar putea fi calificat drept comerciant, întrucât aceasta ar indica că prestatorul acționează în scopuri care se încadrează în activitatea sa industrială, artizanală sau comercială.
- *Scopul lucrativ*: scopul lucrativ ar putea fi un indicator că prestatorul ar putea fi calificat drept comerciant pentru o anumită tranzacție. Prestatorii care urmăresc schimbul de active sau competențe (de exemplu, în cazul schimbului imobiliar sau al băncilor de timp) nu vor fi calificați, în principiu, drept comercianți. Prestatorii care doar obțin o compensație a costurilor pentru o anumită tranzacție s-ar putea să nu activeze în scop lucrativ. Invers, e mai probabil că prestatorii care obțin o remunerație care depășește compensarea costurilor activează în scop lucrativ.
- *Nivelul cifrei de afaceri*: cu cât este mai mare cifra de afaceri generată de prestatorul de servicii (fie de pe una, fie de pe mai multe platforme colaborative), cu atât aceasta indică mai mult că prestatorul ar putea fi calificat drept comerciant. În această privință, este important să se evalueze dacă nivelul cifrei de afaceri generată de prestator rezultă din furnizarea aceleiași activități [de exemplu, utilizarea în comun a autoturismelor]

³¹ Articolul 2 litera (a) din Directiva privind practicile comerciale neloiale.

³² Pentru tranzacțiile între întreprinderi și consumatori din cadrul economiei colaborative s-ar aplica Directiva privind practicile comerciale neloiale, Directiva 2011/83/UE („Directiva privind drepturile consumatorilor”) și Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii. Pentru tranzacțiile între întreprinderi s-ar aplica Directiva 2006/114/CE privind publicitatea înșelătoare și comparativă.

³³ Un studiu în desfășurare al Comisiei privind aspecte legate de consumator în cadrul economiei colaborative va identifica legislația națională relevantă în cele 28 de state membre.

³⁴ SWD(2016) 163 final, din 25 mai 2016, Orientări cu privire la implementarea/aplicarea Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale

sau din diverse tipuri de activități (utilizarea în comun a autoturismelor, grădinarit etc.). În cel de al doilea scenariu, o cifră de afaceri mai mare nu ar implica în mod necesar că prestatorul poate fi calificat drept comerciant, întrucât s-ar putea ca ea să nu fi fost obținută în mod necesar în raport cu celelalte activități (principale) ale prestatorului.

O persoană care prestează în mod regulat servicii de grădinarit – facilitate de platforme colaborative – și care urmărește să obțină o remunerație substanțială s-ar putea încadra în definiția unui comerciant. Cu toate acestea, o bonă profesionistă care prestează ocazional servicii de grădinarit – facilitate de platforme colaborative – nu ar fi considerată, în principiu, un comerciant în ceea ce privește serviciile ocazionale de grădinarit. În conformitate cu Directiva privind practicile comerciale neloiale, toți comercianții trebuie să respecte sarcinile profesionale corespunzătoare și să nu inducă în eroare consumatorii. Aceasta se aplică, de asemenea, platformelor colaborative care se califică drept comercianți în ceea ce privește propriile practici comerciale (de exemplu, serviciile de intermediere, serviciile de plată, serviciile de rating etc.). De asemenea, ar trebui ca platformele colaborative să permită prestatorilor de servicii de bază care se califică drept comercianți să respecte legislația UE referitoare la comercializare și la protecția consumatorilor, de exemplu prin proiectarea structurilor lor de internet astfel încât să permită operatorilor terți să se identifice ca atare pentru utilizatorii platformelor. În plus, ele ar putea, de asemenea, să comunice în mod clar tuturor utilizatorilor că aceștia vor beneficia de protecția legislației UE în domeniul consumatorilor și comercializării numai în relația lor cu comercianții. În cazul în care platforma colaborativă aplică criterii pentru a selecta prestatorii de servicii de bază care operează prin intermediul acesteia și dacă efectuează verificări în ceea ce privește fiabilitatea lor, ea ar trebui să informeze utilizatorii în consecință.

În plus, este posibil să se solicite ca platformele colaborative și prestatorii de servicii de bază să îndeplinească alte obligații de informare aplicabile în temeiul legislației UE³⁵, inclusiv cu privire la cerințele de transparență prevăzute în legislația relevantă specifică de sector³⁶.

În orice caz, la fel ca oricare operator care colectează și ulterior prelucrează date cu caracter personal în UE, platformele colaborative trebuie să respecte cadrul juridic aplicabil privind protecția datelor cu caracter personal³⁷. Asigurarea respectării normelor de prelucrare a datelor cu caracter personal va contribui la creșterea încrederii persoanelor fizice, indiferent dacă sunt prestatori sau consumatori (inclusiv de la individ la individ) în cadrul economiei colaborative, astfel încât ele vor ști că, în ceea ce privește datele lor cu caracter personal, vor avea parte de protecția cuvenită.

O modalitate de a spori încrederea consumatorului este de a crește încrederea în serviciile de la individ la individ. Mecanismele de sporire a încrederii, precum sistemele online de revizuire și de rating și etichetele referitoare la calitate, pot fi un instrument esențial pentru a suplini lipsa de informații cu privire la prestatorii de servicii individuali. Astfel de mecanisme pentru stabilirea încrederii în economia colaborativă au fost create fie de platformele colaborative, fie de părți terțe specializate și pot fi importante în special în cazul în care legislația actuală privind protecția consumatorilor nu se aplică, astfel cum se explică în continuare.

³⁵ De exemplu, în conformitate cu articolul 6 din Directiva privind drepturile consumatorului, articolul 22 din Directiva privind serviciile și articolul 5 din Directiva privind comerțul electronic.

³⁶ De exemplu, în conformitate cu articolul 5 din Directiva privind comerțul electronic.

³⁷ Normele de protecție a datelor, cuprinse în prezent în Directiva 95/46/CE, au fost revizuite recent. Noul Regulament general privind protecția datelor [Regulamentul (UE) 2016/679], JO L 119, 4.5.2016, p. 1, se va aplica începând cu 25 mai 2018.

În conformitate cu normele UE privind protecția consumatorilor și comercializarea, statele membre sunt încurajate să urmărească o abordare echilibrată pentru a se asigura că toți consumatorii se bucură de un nivel înalt de protecție, în special, împotriva practicilor comerciale incorecte, fără a impune obligații de informare disproporționate și alte sarcini administrative cu privire la persoanele fizice care nu sunt comercianți, dar care prestează servicii în mod ocazional.

Eficacitatea și utilizarea mecanismelor online referitoare la încredere (de exemplu, etichete referitoare la calitate) pentru a spori încrederea și credibilitatea ar trebui îmbunătățite pentru a încuraja o participare mai încrezătoare în economia colaborativă.

2.4 Persoanele care desfășoară activități independente și lucrătorii din cadrul economiei colaborative

Economia colaborativă generează noi oportunități de ocupare a forței de muncă, generând venituri dincolo de relațiile de muncă lineare clasice și permite persoanelor să lucreze în cadrul unor condiții de muncă flexibile. Aceasta le permite să desfășoare activități economice atunci când forme mai tradiționale de ocupare a forței de muncă nu sunt potrivite sau disponibile. În același timp, condițiile de muncă mai flexibile s-ar putea să nu fie la fel de regulate sau de stabile ca în cazul relațiilor de muncă tradiționale. Aceasta poate crea incertitudine în ceea ce privește drepturile aplicabile și nivelul de protecție socială. Condițiile de muncă în contextul economiei colaborative sunt mai degrabă bazate pe sarcini individuale îndeplinite în mod ad-hoc decât pe sarcini îndeplinite în mod regulat într-un mediu și interval de timp predefinit.

De fapt, aceasta face parte dintr-o modificare cu caracter mai structural. Există limite din ce în ce mai estompate între persoanele care desfășoară o activitate independentă și lucrători, precum și o creștere a muncii temporare și cu fracțiune de normă, precum și a deținerii mai multor locuri de muncă³⁸. În cadrul pilonului european al drepturilor sociale³⁹, Comisia a lansat o consultare publică privind cel mai bun mod de abordare a nevoii de creștere a participării pe piața forței de muncă, asigurând condiții de muncă echitabile și protecție socială adecvată și sustenabilă. Această inițiativă face în prezent obiectul unui proces de consultare, prin care Comisia își propune să colecteze opiniile părților interesate privind acquis-ul social actual al UE, viitorul pieței muncii și gradul de acoperire al sistemelor de protecție socială.

În timp ce cea mai mare parte a dreptului muncii ține de competența națională, Uniunea Europeană a elaborat, cu toate acestea, anumite standarde minime în domeniul politicii sociale⁴⁰. Pentru a oferi orientări privind modul în care deosebirea tradițională dintre lucrători și persoanele care desfășoară activități independente se aplică în contextul economiei colaborative, această secțiune examinează condițiile în care există un raport de muncă în conformitate cu legislația UE în domeniul muncii⁴¹ și cu jurisprudența.

³⁸ Pe baza statisticilor Eurostat.

³⁹ COM(2016) 127 final. [Consultarea publică privind pilonul european al drepturilor sociale](#) a fost lansată la 8 martie 2016 și se va încheia la 31 decembrie 2016.

⁴⁰ În conformitate cu competențele sale, astfel cum sunt prevăzute la articolul 153 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

⁴¹ Legislația UE în domeniul muncii include directivele care reglementează drepturile și obligațiile lucrătorilor. Acestea fac referire la limitele timpului de muncă, inclusiv dreptul la concediu anual plătit, la perioade de odihnă zilnice și săptămânale și la protecția în cazul muncii pe timp de noapte, precum și informații cu privire la condițiile de muncă individuale, la drepturile lucrătorilor detașați, la interzicerea discriminării lucrătorilor care activează în cadrul unor forme nestandardizate de relații de muncă (de exemplu, cu fracțiune de normă, pe perioadă determinată sau angajați în cadrul agențiilor temporare), la protecția în cazul insolvenței angajatorilor, la protecția împotriva discriminării pe motive

Întrucât, în general, legislația UE în domeniul muncii stabilește standarde minime și nu cuprinde toate aspectele legislației sociale aplicabile raporturilor de muncă, ceea ce implică faptul că statele membre pot, în principiu, să stabilească standarde mai înalte în legislația lor națională, participanții la economia colaborativă sunt invitați să consulte legislația națională în domeniul muncii aplicabilă în statul în care este prestat serviciul.

Definiția UE a „lucrătorului”

Legislația UE care garantează drepturile lucrătorilor este aplicabilă numai persoanelor care se află într-un raport de muncă, și anume care sunt considerate „lucrători”. În timp ce statele membre ale UE sunt responsabile pentru a decide cine trebuie să fie considerat lucrător în jurisdicția națională, la nivelul UE, Curtea de Justiție (CJUE) a definit noțiunea de lucrător în scopul aplicării legislației UE⁴². Această definiție a fost elaborată în primul rând în contextul liberei circulații a lucrătorilor. CJUE a afirmat: „*caracteristica esențială a unui raport de muncă este aceea că, pentru o anumită perioadă de timp, o persoană prestează servicii pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, în schimbul cărora primește o remunerație*”⁴³. CJUE a confirmat în special faptul că această definiție trebuie să fie utilizată, de asemenea, pentru a stabili cine trebuie să fie considerat lucrător atunci când se aplică anumite directive UE în domeniul social⁴⁴.

Faptul că există sau nu un raport de muncă trebuie stabilit printr-o evaluare de la caz la caz, luând în considerare faptele care caracterizează relația dintre platformă și prestatorul de serviciu de bază, precum și realizarea sarcinilor aferente, luând în considerare cumulativ, în special, următoarele trei criterii esențiale⁴⁵:

- existența unei relații de subordonare;
- natura muncii; și
- prezența unei remunerații.

Pentru îndeplinirea criteriului de **subordonare**, prestatorul de servicii trebuie să acționeze sub conducerea platformei colaborative, aceasta din urmă determinând natura activității, remunerația și condițiile de muncă⁴⁶. Cu alte cuvinte, prestatorul serviciului de bază nu este liber să aleagă serviciile și modalitatea în care le furnizează, de exemplu în conformitate cu relația contractuală în care se află cu platforma colaborativă⁴⁷. În cazul în care platforma colaborativă doar procesează plata depusă de către un utilizator și o transmite prestatorului serviciului de bază, acest aspect nu implică faptul că platforma colaborativă stabilește

pentru care se acordă protecție precum sex, apartenență etnică, orientare sexuală. Acestea includ, de asemenea, protecție în cazul concedierilor colective sau în cazul unui transfer de întreprinderi sau în cazul fuziunilor transfrontaliere. Ea prevede implicarea lucrătorilor – informarea și consultarea, precum și, în anumite circumstanțe, participarea lucrătorilor la nivel de conducere. În domeniul sănătății și siguranței la locul de muncă, principiile generale vizează prevenirea riscurilor profesionale și protecția siguranței și sănătății lucrătorilor la locul de muncă.

⁴² În scopul aplicării dreptului național al muncii, statele membre sunt libere să extindă conceptul UE de lucrător la situații care nu se încadrează în definiția UE. În cazul în care evaluarea existenței unui raport de muncă este legată de aplicabilitatea unor instrumente specifice ale legislației UE [Directiva privind timpul de muncă (Directiva 2003/88/CE) și Directiva privind concedierile colective (Directiva 98/59/CE)], definițiile naționale ale lucrătorilor nu sunt relevante. În plus, definițiile din legislațiile naționale fac întotdeauna obiectul evaluării de către instanțele naționale sau europene.

⁴³ COM(2010) 373 Reafirmarea liberei circulații a lucrătorilor: drepturi și evoluții majore. Punctul I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Directivele privind timpul de muncă [Isère (C-428/09)], privind concedierile colective [Balkaya (C-229/14)] și privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă [O' (C-432/14)]. Alte directive în domeniul muncii fac referire în mod expres la înțelegerea de către statele membre a conceptului de lucrător, atât timp cât acestea respectă eficacitatea legislației UE, cu referire la cauza O'Brien (C-393/10).

⁴⁵ A se vedea, de asemenea, COM(2010) 373 final, paginile 4 – 6.

⁴⁶ Jany și alții vs Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ 'The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy', Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, p. 17

remunerația. Existența unei subordonări nu este dependentă în mod necesar de exercitarea efectivă a gestionării sau supervizării constante⁴⁸.

Pentru îndeplinirea criteriului privind **natura muncii**, prestatorul serviciului de bază trebuie să desfășoare o activitate cu valoare economică care este efectivă și autentică, excluzând serviciile la o scară atât de mică încât pot fi considerate drept pur marginale și auxiliare⁴⁹. Instanțele naționale au adoptat abordări divergente pentru identificarea a ceea ce este marginal și auxiliar, inclusiv în contextul raporturilor de muncă mai tradiționale. Există o combinație între utilizarea de praguri (pe baza numărului de ore sau a remunerației) și evaluările ad-hoc ale caracteristicilor unui anumit raport. În contextul economiei colaborative, atunci când persoanele prestează într-adevăr servicii pur marginale sau auxiliare prin intermediul platformelor colaborative, aceasta este o indicație a faptului că persoanele respective nu s-ar califica drept lucrători, cu toate că durata scurtă⁵⁰, orarul de lucru limitat⁵¹, lucrul discontinuu⁵² sau productivitatea mică⁵³ nu pot exclude prin ele însele existența unui raport de muncă. În același timp, persoanele care prestează servicii mai mult decât ocazional pot fi considerate fie lucrători, fie persoane care desfășoară activități independente, întrucât calificarea efectivă a statutului lor rezultă dintr-un test complet al îndeplinirii tuturor celor trei criterii.

Criteriul privind **remunerația** este utilizat în principal pentru a face o distincție între un voluntar și un lucrător. Astfel, în cazul în care prestatorul nu primește nicio remunerație sau primește doar o compensație a costurilor suportate pentru activitățile sale, criteriul privind remunerația nu este îndeplinit.

Deși criteriile de mai sus sunt menționate atunci când se aplică definiția UE a lucrătorilor, instanțele din statele membre tind să utilizeze un set similar de criterii atunci când efectuează evaluarea globală a unui anumit raport de muncă în domeniul de competență națională.

În scopul de a sprijini oamenii să își utilizeze pe deplin potențialul, de a crește participarea pe piața muncii și de a stimula competitivitatea, asigurând în același timp condiții de muncă echitabile și o protecție socială adecvată și sustenabilă, ar trebui ca statele membre:

- să evalueze caracterul adecvat al normelor naționale privind ocuparea forței de muncă, luând în considerare diferitele nevoi ale lucrătorilor și ale persoanelor care desfășoară activități independente în lumea digitală, precum și caracterul inovator al modelelor de afaceri colaborative;*
- să ofere orientări cu privire la aplicabilitatea normelor naționale de ocupare a forței de muncă având în vedere modelele de muncă în economia colaborativă.*

2.5 Impozitare

Adaptarea la noile modele de afaceri

La fel ca în cazul tuturor operatorilor economici, cei din economia colaborativă sunt supuși, de asemenea, normelor privind impozitarea. Acestea includ normele privind venitul personal,

⁴⁸ Danosa (C-232/09); a se vedea, de asemenea, De Stefano, ibidem, pagina 16

⁴⁹ Pentru mai multe detalii privind evaluarea efectivă a „autenticității muncii” de către CJUE, precum și în statele membre (de exemplu, prin utilizarea de praguri pe baza orelor sau a remunerației) în contextul liberei circulații a lucrătorilor, a se vedea „Raportul comparativ din 2015 – Conceptul de lucrător în temeiul articolului 45 din TFUE și anumite forme nestandardizate de ocupare a forței de muncă”, realizat de rețeaua FreSsco pentru Comisia Europeană

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01)

⁵¹ Kempf (C- 139/85)

⁵² Raulin (C-357/89)

⁵³ Bettray (C-344/87)

venitul unei întreprinderi și taxa pe valoare adăugată. Cu toate acestea, au apărut probleme în ceea ce privește respectarea obligațiilor fiscale și aplicarea măsurilor de respectare a legislației: dificultăți în identificarea contribuabililor și a venitului impozabil, lipsa de informații cu privire la prestatorii de servicii, planificarea agresivă a impozitului pe venit exacerbată în sectorul digital, diferențe în practicile fiscale pe teritoriul UE și schimbul insuficient de informații.

În această privință, statele membre ar trebui să aibă drept obiectiv introducerea unor obligații proporționale și asigurarea unor condiții de concurență echitabile. Acestea ar trebui să aplice obligații fiscale similare din punct de vedere funcțional cu cele pentru întreprinderile care furnizează servicii comparabile. Creșterea gradului de conștientizare cu privire la obligațiile fiscale, informarea administratorilor fiscali cu privire la modelele de afaceri colaborative, emiterea de orientări și creșterea transparenței prin intermediul informațiilor online pot fi toate instrumente pentru a descătușa potențialul economiei colaborative. Informațiile cu privire la obligațiile fiscale naționale, inclusiv cele legate de statutul profesional, ar trebui să fie comunicate în mod clar părților interesate.

Pentru a spori gradul de claritate și transparență, unele state membre au emis orientări cu privire la aplicarea regimului fiscal național la modelele de afaceri colaborative, iar câteva au luat în considerare modificări în legislația acestora⁵⁴. În ceea ce privește impozitul pe venit, Comisia lucrează la o abordare generală a eludării fiscale.

În același timp, economia colaborativă a creat noi oportunități pentru a asista autoritățile fiscale și contribuabilii în ceea ce privește obligațiile lor fiscale. Acest lucru este datorat, în special, trasabilității sporite care este permisă de intermedierea de către platformele online. Este deja o practică obișnuită în unele state membre de a avea acorduri cu platformele pentru colectarea impozitelor. De exemplu, în sectorul de cazare, platformele facilitează plata impozitelor specifice industriei turismului în numele prestatorilor de servicii. Există, de asemenea, cazuri în care autoritățile fiscale utilizează trasabilitatea permisă de platformele online pentru a colecta impozitele de la furnizorii individuali.

Un exemplu de bună cooperare între autoritățile fiscale și întreprinderile colaborative vine din Estonia. În cooperare cu platformele de utilizare în comun a autoturismelor, obiectivul este de a simplifica procesul de depunere a declarației fiscale pentru conducătorii auto. Tranzacțiile dintre șofer și client sunt înregistrate de platforma colaborativă, care trimite doar informațiile care sunt relevante din punct de vedere fiscal pentru autorități, care vor întocmi ulterior declarațiile fiscale pentru contribuabili. Ideea principală este de a sprijini contribuabilii să își îndeplinească obligațiile fiscale într-un mod eficient și cu efort minim.

Reducerea sarcinii administrative

Creșterea economică este susținută cel mai bine prin măsuri care vizează reducerea sarcinii administrative asupra persoanelor fizice și asupra întreprinderilor, fără a face discriminare între modelele de afaceri. În acest scop, un schimb eficient de informații referitoare la domeniul fiscal între platforme, autorități și prestatorii de servicii poate contribui la reducerea costurilor. Crearea de ghișee unice și dezvoltarea unor mecanisme online de apreciere pot genera, de asemenea, noi posibilități pentru parteneriate și pentru monitorizarea conformității.

Cu toate acestea, abordările diferite ale autorităților fiscale naționale în ceea ce privește tratamentul platformelor pot crește sarcina administrativă aferentă activităților colaborative. Acestea pot include puncte de vedere diferite cu privire la sfera de cuprindere a afacerilor

⁵⁴ O imagine de ansamblu asupra inițiativelor este disponibilă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare.

platformelor în ceea ce privește serviciile pe care le prestează; criteriile utilizate pentru a corela activitățile lor cu o jurisdicție fiscală, raportul de muncă între prestatorii de servicii și platforme, precum și cerințele generale de conformitate și procedurile de audit.

Elaborarea unor standarde stabilite de comun acord pentru a aborda aceste aspecte într-un mod coerent, luând în considerare elementele clarificate în secțiunile anterioare ale prezentei comunicări, precum și transferarea unei părți mai mari a administrației în mediul online, ar putea oferi sprijin în acest sens.

Taxa pe valoarea adăugată

Furnizarea de bunuri și de servicii oferite de platformele colaborative și prin intermediul platformelor de către utilizatorii acestora sunt, în principiu, tranzacții supuse TVA. Pot apărea probleme în ceea ce privește calificarea participanților în calitate de persoane impozabile, în special referitor la evaluarea activităților economice desfășurate sau la existența unei legături directe între prestări și remunerația în natură (de exemplu, în cazul aranjamentelor de tip „bancă”, în care participanții contribuie la un patrimoniu comun de bunuri sau servicii în schimbul dreptului de a beneficia de respectivul patrimoniu).

Comisia pregătește o serie de inițiative pentru a consolida capacitatea administrațiilor fiscale în cadrul Planului de acțiune privind TVA⁵⁵. Acestea includ extinderea la furnizarea de bunuri a ghișeului unic TVA pentru servicii electronice, demararea unui proiect pilot pentru îmbunătățirea cooperării între administrațiile fiscale, precum și publicarea unui ghid de cooperare între autoritățile fiscale și întreprinderile din comerțul electronic.

Statele membre sunt încurajate să faciliteze și să îmbunătățească colectarea impozitelor prin utilizarea posibilităților oferite de platformele colaborative, întrucât acestea înregistrează deja activitatea economică.

Platforme colaborative ar trebui să adopte o atitudine proactivă în cooperarea cu autoritățile fiscale naționale pentru a stabili parametrii pentru un schimb de informații cu privire la obligațiile fiscale, asigurând în același timp respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal și fără a prejudicia regimul de răspundere intermediară al Directivei privind comerțul electronic.

Statele membre sunt invitate să își evalueze normele fiscale pentru a crea condiții de concurență echitabile pentru întreprinderile care oferă aceleași servicii. Statele membre ar trebui să continue, de asemenea, eforturile de simplificare, prin creșterea transparenței și emiterea de orientări online cu privire la aplicarea normelor fiscale pentru modelele de afaceri colaborative.

3. Monitorizare

Economia colaborativă cuprinde mai multe sectoare, într-un peisaj în continuă schimbare. Având în vedere această natură dinamică și în continuă evoluție, Comisia intenționează să stabilească un cadru de monitorizare care să vizeze atât cadrul de reglementare aflat în evoluție, cât și evoluțiile economice și ale întreprinderilor. Monitorizarea va avea drept scop urmărirea tendințelor prețurilor și ale calității serviciilor, precum și identificarea posibilelor obstacole și a problemelor întâmpinate, în special atunci când acestea rezultă din reglementările naționale divergente sau din lacunele legislative.

⁵⁵ COM(2016) 148 final, din 7.4.2016, Comunicare referitoare la un plan de acțiune privind TVA; Către un spațiu unic pentru TVA în UE – Momentul deciziei

Instrumentele de monitorizare vor include:

1. Sondaje periodice ale consumatorilor și întreprinderilor cu privire la utilizarea economiei colaborative⁵⁶.
2. Cartografierea continuă a evoluțiilor în materie de reglementare din statele membre.
3. Dialogul cu părțile interesate în cadrul Forumului pieței unice, cu reuniuni desfășurate de două ori pe an, pentru a evalua în teren dezvoltarea sectorului și pentru a identifica bunele practici.
4. Rezultatele monitorizării economiei colaborative vor fi rezumate în Tabloul de bord al pieței unice.

De asemenea, activitatea de monitorizare⁵⁷ va contribui la demersurile în curs de desfășurare ale Comisiei⁵⁸ privind piața unică în vederea facilitării inovării și a spiritului antreprenorial. Având în vedere caracterul dinamic al modelelor de afaceri ale economiei colaborative și dezvoltarea rapidă a tehnologiilor digitale bazate pe date, din datele colectate sau din cercetările actuale sau în curs de desfășurare ar putea apărea noi aspecte de politică, iar acestea ar trebui să fie abordate. Platformele colaborative ar trebui să coopereze îndeaproape cu autoritățile, inclusiv cu Comisia, pentru a facilita accesul la date și informații statistice în conformitate cu legislația privind protecția datelor.

În orice caz, activitatea de monitorizare și instrumentele acesteia nu aduc atingere aplicării de către Comisie a măsurilor de respectare a legislației UE în vigoare, care va continua în conformitate cu principiile prezentate în prezenta comunicare.

4. Concluzie

Având în vedere beneficiile semnificative pe care le pot aduce noile modele de afaceri ale economiei colaborative, Europa ar trebui să fie deschisă pentru a adopta aceste noi oportunități. UE ar trebui să sprijine în mod proactiv inovarea, competitivitatea și oportunitățile de creștere oferite de modernizarea economiei. În același timp, este important să se asigure condiții de muncă echitabile, precum și o protecție socială și a consumatorului adecvată și sustenabilă. Pentru ca acest lucru să se întâmple, cetățenii și întreprinderile trebuie să cunoască normele și obligațiile aplicabile lor, astfel cum sunt precizate în prezenta comunicare. Statele membre sunt încurajate să clarifice situația la nivel național într-un mod similar. Comisia este pregătită să colaboreze cu statele membre și cu autoritățile competente pentru a le sprijini în acest proces.

Orientările din prezenta comunicare au drept scop susținerea consumatorilor, a întreprinderilor și a autorităților publice pentru a se implica cu încredere în cadrul economiei colaborative. De asemenea, ele vor sprijini statele membre în aplicarea în mod coerent a legislației UE în întreaga piață unică. Comisia va revizui în mod continuu evoluțiile din cadrul economiei colaborative europene, va colecta date statistice și dovezi și va colabora cu statele membre și cu părțile interesate și pentru a face schimb de cele mai bune practici. Comisia așteaptă cu interes să se angajeze într-un dialog cu Parlamentul European, cu Consiliul și cu statele membre pentru a asigura cel mai bun mediu posibil pentru cetățeni și întreprinderi în cadrul economiei colaborative.

⁵⁶ În plus, informațiile vor fi extrase din statisticile oficiale și din rapoartele părților terțe.

⁵⁷ Elementele esențiale vor fi completate cu date și informații din rapoartele unor părți terțe, din posibile analize de date și din informații extrase de pe site-uri de internet, precum și din statistici oficiale, în măsura în care informațiile sunt disponibile.

⁵⁸ Exercițiile REFIT existente sau viitoare ar putea, de asemenea, să identifice domeniile în care sunt necesare intervenții suplimentare.

