

Agnieszka Jabłonowska

**Consumer protection and the platform-driven
transformation of the travel sector: a way forward for
European Union law**

PhD thesis written at the Department of
European Economic Law under supervision
of prof. UŁ dr hab. Monika Namysłowska

Łódź, 2020

Summary

1. Background and research questions

The focus of the thesis remains on the challenges to the consumer law and policy in the European Union posed by the growing role of online platforms and, especially, their transformative impact on the travel sector. Considering, on the one hand, the long-standing involvement of the EU legislature in the travel sector, dating back to 1990s, and, on the other hand, the fast-paced changes in the market practice observed in recent years, a question can be asked whether existing norms of EU law have not become “disconnected” from the technological state of the art and if so, with what consequences. The thesis approached this problem from the perspective of consumer protection, understood broadly as protection of passive market participants. Accordingly, the overarching research question explored in the dissertation was whether a case can be made for an EU action to protect consumers concluding, or seeking to conclude, stand-alone contracts for single tourism accommodation rental and passenger transport services (hereinafter also referred to jointly as travel services) by means of online platforms. The thesis further examined the parameters and instruments of such increased protection, should the main research question be answered in the affirmative.

The above research objectives translated into the following sub-questions:

- How has the development of online platforms affected the travel sector?
- In what main EU policy areas can prior harmonisation efforts addressing consumer protection in the digital market and in the travel sector be located? What are the main competence norms in these policy areas?
- What are the main conditions for the recourse to the relevant competence norms and what is the associated role of consumer protection? Is consumer protection captured merely by the paradigm of removing barriers to trade and distortions of competition or can it also assume a more self-standing role?
- Does primary law set any requirements in respect to positive harmonisation of consumer protection measures? In particular, should consumer protection be limited to formally defined business-to-consumer (B2C) relationships? Should the relevant measures address any particular aspects of consumer protection or seek to afford a given level of protection?

- What level of protection is afforded to the consumers concluding, or seeking to conclude, stand-alone contracts for single travel services by means of online platforms under applicable EU law? How does this relate to the identified roles of consumers in positive harmonisation and to consumer protection requirements?
- Which measures could the EU legislature take to protect consumers concluding stand-alone contracts for single travel services by means of online platforms? In particular, to what extent could an increased protection rely on existing norms and their adaptations? Can other approaches be envisaged?

2. Outline and conclusions

The structure of the thesis is aligned with research questions posed. To create the necessary understanding of the conditions for contracting by means of online platforms, the changes in the market practice, associated with the broader expansion of the platform economy, were examined. For purposes of the thesis online platforms were identified with the business models sharing a number of characteristics such as the existence of triangular settings in which direct interactions of two distinct group of users are taking place, network effects and data-driven architectures. The entities behind these business models were described primarily as platform operators. The benefits and risks of the expansion of the platform economy were identified and the risks inherent in the exchange with a wide and potentially very diverse pool of suppliers were highlighted.

The discussion of the role and functions of online platforms formed the necessary background for the more specific analysis of the platform-driven transformation of the travel sector. Specifically, the thesis explored how the development of online platforms has changed the conditions of contracting for travel services, with a particular focus on the so-called collaborative economy. The notion of collaborative economy was explored against the background of the EU policy documents and common definitional difficulties were addressed. Key elements of the changing market practice were identified, such as the growing number of stand-alone contracts for single travel services, the rise of non-professional supply and the central position of platform operators. The analysis of ensuing benefits and risks revealed that risks typically associated with an exchange by means of online platforms can be additionally challenging for the travellers, due to the nature of relevant relationships.

To provide a comprehensive overview of the mechanisms of protection available to consumers in the platform economy, attention was drawn to the technological and contract-based elements of the broadly understood regulatory environment in the analysed field. In particular, an empirical examination of the practices of six platform operators in the markets for tourism accommodation rental and passenger transport was undertaken. The analysis confirmed that platform operators may attempt to mitigate the identified risks to some extent via private governance frameworks. While the role of travellers' protection was confirmed in all examined business models, due to a broad margin of discretion reserved by platform operators and a far-reaching opacity of underlying processes, the overall protection was assessed as based on a weak foundation.

The analytical framework for responding to the overarching research question was defined on the basis of the prior law-making practice in the digital market and in the travel sector. The analysis revealed that considerations of consumer protection have gradually gained prominence in the evolution of EU primary and secondary law over past decades. The notion of consumer is not defined in the Treaties and requirements of consumer protection, referred to in Article 12 TFEU, can be interpreted broadly as covering a wide range of passive market participants finding themselves in need of such protection due to a position of weakness. The importance of a "high level" of consumer protection, referred to in Article 169 TFEU, as well as its core aspects, spanning from the protection of health, safety and economic interests of consumers to the promotion of their right to information, education and to organisation, were highlighted. Two distinct competence norms, laid down in the same provision, and extending, respectively, to the measures adopted pursuant to Article 114 TFEU in the context of the completion of the internal market as well as measures which support, supplement and monitor the policy pursued by the Member States were analysed. As far as the common transport policy is concerned, explicit reference to the measures aimed at improving transport safety in Article 91(1)(c) TFEU was underlined. Furthermore, other aspects of consumer protection were considered to fall within the remit of the subsequent norm, encompassing "any other appropriate provisions" for achieving the objectives of the Treaties in the field of transport.

Building upon these general insights, prior measures of consumer protection in the digital market and in the travel sector were investigated and the specific conditions for recourse to the underlying competence norms as well as the parameters of consumer protection instruments were identified. The analysis confirmed the position of Article 114 TFEU as a powerful norm justifying the involvement of EU law in both domains. It observed

that the expansion of consumer protection framework in the EU generally accompanies the process of bringing down the barriers to cross-border trade. Aside from providing benefits in terms of choice and potentially lower prices, the implementation of EU policies is also liable to exacerbate consumer weaknesses, to which the EU legislature should respond, in line with Article 12 TFEU. At the same time, it was argued, the connection between the internal market and consumer protection is not fully captured by the image of the two consecutive processes. Measures aimed at consumer protection also remain an inherent part of the internal market project. Pursuant to Article 169(2)(a) TFEU, the Union contributes to the attainment of a high level of consumer protection *through* measures adopted pursuant to Article 114 TFEU in the context of the completion of the internal market.

The thesis further shed light on the attempt to reconcile the tension between market-related goals and a high level of consumer protection via the notion of “consumer confidence” and laid out the corresponding implications. If the building of consumer confidence is accepted as a valid ground for recourse to Article 114 TFEU, then the personal scope and instruments of protection should depend primarily on the nature of consumer weaknesses, which underlie the lack of confidence. Consumer confidence-building so understood may require the adoption of measures covering core aspects of protection, providing for diverse personal scopes. While the framework laid out above is not a golden mean, appropriate for all areas of the internal market and all aspects of consumer protection, in the digital market and in the travel sector its use was deemed well-founded. As such, it provides a suitable analytical lens for assessing the case for further harmonization of consumer protection rules in the digital market and in the travel sector.

As the subsequent analysis revealed, despite an extensive body of EU norms addressing core aspects of consumer protection in both digital market and the travel sector, consumers contracting for single travel services via online platforms do not enjoy a particularly high level of protection under harmonised rules. Such a state of play does not seem well-aligned with the EU policy goals. There are good grounds to believe that consumers contracting for single travel services, with both professionals and peers, by means of online platforms, find themselves in a position of weakness, which may undermine their confidence in respective contracting, including across borders. While both national legislators and platform operators can certainly play a role in improving the level of protection, due to inherent limitations of such measures a room for an EU action remains.

The analysis further confirmed a growing role of consumer protection in the common transport policy. Unlike in the internal market policy, the role of consumer protection in the

EU regulation of the transport sector does not trigger heated debates from primary law perspective. Ensuring a high level of passenger protection, taking account of the requirements of consumer protection in general, seems more readily accepted as a self-standing goal to be pursued. Still, it was argued, a connection between the internal market and common transport policy remains strong and many of the safeguards put in place in the latter field appear to be well-suited to increase passengers' confidence in the EU transport market and incentivize overall mobility. Equally importantly, the norms adopted in the transport sector are generally not limited to formal B2C relationships.

While existing norms of transport law do provide a certain level of protection also in the platform economy, the analysis revealed a significant asymmetry between the legal safeguards of passenger interests in traditional and platform-driven mobility patterns. At the same time, consumer weaknesses elucidated previously in the internal market context were also identified in the platform-based models focused more specifically on the field of transport, such as ride-sharing and rides-on-demand. Consumer struggles in exercising self-reliance can be linked, similarly, to the distant nature of established contracts and a very wide variety of service providers. Due to the nature of relevant services, involving personal experience in a potentially unknown environment, consumers can also find themselves in a weaker position as loss bearers. Also in relation to the platforms more closely linked to the field of transport, the ability of operators to counterbalance the above weaknesses to a certain degree was demonstrated. However, considering the discretionary nature of their relevant actions, doubts were raised whether operators alone can ensure a "high level" of consumer protection. Overall, a conclusion was reached that both the internal market and the common transport policy provide good arguments for an EU action to protect the consumers concluding, or seeking to conclude, stand-alone contracts for single travel services by means of online platforms.

Having established a case for an increased consumer protection in EU law following the platform-driven transformation of the travel sector, the final part of the thesis examined the measures which could possibly be taken to achieve this result. Bearing in mind that any potential upgrades of the EU consumer protection framework would involve a range of political, economic and social choices, the analysis did not aspire to identify a single correct solution, but instead to elucidate the range of possible options. In particular, the potential of existing EU instruments and their moderate adaptations was explored, taking into account the central role of platform operators. The analysis showed that, in many respects, existing approaches provide a good starting point for increasing the level of consumer protection

following the platform-driven transformation of the travel sector. The on-going discussion on the so-called “Digital Services Act”, as well as further-reaching proposals on platform regulation put forward in the academia, were also analysed. The analysis of substantive norms was complemented with observations and recommendations concerning their enforcement.

3. Methodology

The thesis is primarily based on the doctrinal method, according to which the relevant EU legislation, case law, policy documents and reports issued by the European and other institutions, as well as academic literature, were analysed. Moreover, attention was drawn to the historical evolution of both the market practice and the legal norms. While the majority of scholarly contributions are English-language sources, references were also made to the legal discourse in some of the EU Member States. The use of above sources informed the analysis of the case for an increased protection of consumers concluding, or seeking to conclude, stand-alone contracts for single travel services by means of online platforms in EU law and served as an inspiration for a possible common action.

Besides the doctrinal method, the thesis also applied empirical method for the investigation of private governance frameworks put in place by platform operators. The study of such elements has a primarily illustrative nature and aimed to broaden the perspective on the extent of protection gaps as well as different instruments of consumer protection. As such, it is pertinent to the questions whether intervention from the lawmakers is justified and what shape it could take. The analysis mainly relied on a first-hand study of the terms of service of six major platform providers and their digital architectures as well as, to some extent, the corresponding media presence. The choice of the platform providers sought to capture the main business models in the two segments of the platform economy of relevance to the thesis: tourism accommodation rental and passenger transport. Further evidence was gathered through qualitative interviews with platform users who experienced problems when contracting through online platforms as well as similar cases reported in the press.

Finally, the doctrinal and empirical findings were complemented with a review of the relevant business, economic as well as law and technology literature and the conclusions drawn therefrom. Insights on economic aspects of multi-sided platforms were used to illuminate broader dynamics in the examined business models, such as a tendency towards

concentration. The law and technology literature shed light on the concept of “regulatory environment”, covering the totality of regulatory signals, making it possible to place the analysed private governance frameworks within existing discourse. All sources mentioned above drew attention to both merits and deficiencies of such data-driven regulatory environments in ensuring consumer protection. A multidisciplinary approach, whereby the analysis of literature from several domains as well as practical aspects of online platforms’ operations was used to draw conclusions for the future of positive harmonisation in the EU, was essential to the project’s methodology.

The thesis is based on the legislation, case law, literature as well as other sources as at 15 August 2020.

Łódź, 27.08.2020
Agnieszka Jabłonowska

Agnieszka Jabłonowska

**Ochrona konsumentów wobec transformacji sektora
podróży w dobie platform internetowych: wnioski dla
rozwoju prawa Unii Europejskiej**

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Europejskiego Prawa
Gospodarczego pod kierunkiem
prof. UŁ dr hab. Moniki Namysłowskiej

Łódź, 2020

Streszczenie

1. Kontekst i pytania badawcze

Przedstawiona rozprawa doktorska poświęcona jest wyzwaniom dla prawa i polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej, wynikającym z rosnącej roli platform internetowych i ich wpływu na sektor podróży. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, wieloletnie zaangażowanie prawodawcy UE w regulację sektora podróży, sięgające lat 90., z drugiej zaś – tempo obecnie zachodzących zmian w praktyce rynkowej, pojawia się pytanie, czy istniejące normy prawne nadal zachowują aktualność. Rozprawa doktorska podejmuje tę problematykę z perspektywy ochrony konsumentów, rozumianej szeroko jako ochrona biernych uczestników rynku. Podstawowe pytanie badawcze rozważane w niniejszej rozprawie dotyczy zasadności podjęcia na poziomie Unii Europejskiej działań mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług najmu turystycznego lub przewozu osób (określanych wspólnie jako usługi w zakresie podróży), lub dążących do ich zawarcia. Celem rozprawy jest ponadto wyznaczenie kierunku możliwych działań, w razie pozytywnej odpowiedzi na wskazane pytanie badawcze.

Powyższe cele badawcze zostały skonkretyzowane w postaci następujących pytań cząstkowych:

- W jaki sposób rozwój platform internetowych wpłynął na sektor podróży?
- Z jakimi obszarami polityki UE związane były dotychczasowe działania harmonizacyjne zmierzające do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży? Jakie normy kompetencyjne leżą u podstaw przyjmowanych w tych dziedzinach aktów prawnych?
- Jakie główne przesłanki wyznaczają zakres zidentyfikowanych norm kompetencyjnych oraz jaką rolę pełni w tym kontekście ochrona konsumentów? Czy ochrona konsumentów jest jedynie elementem paradygmatu ograniczania przeszkód w wymianie handlowej i przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji, czy też może ona pełnić również bardziej samodzielnią rolę?
- Czy prawo pierwotne ustanawia wymogi dotyczące charakteru przyjmowanych na poziomie UE środków ochrony konsumentów? W szczególności, czy środki te powinny być ograniczone do formalnie zdefiniowanych relacji między

przedsiębiorcami a konsumentami (ang. *business-to-consumer*, B2C)? Czy powinny uwzględniać określone aspekty ochrony konsumentów lub dążyć do zapewnienia określonego poziomu ochrony?

- Jaki poziom ochrony zapewniają konsumentom zawierającym, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążącym do ich zawarcia, obowiązujące normy prawa UE? W jaki sposób odnosi się to do zidentyfikowanej roli konsumentów w procesie harmonizacji oraz do wymogów ochrony konsumentów?
- Jakie środki mógłby podjąć prawodawca UE w celu podniesienia poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążących do ich zawarcia? W szczególności, w jakim stopniu zwiększona ochrona konsumentów mogłaby opierać się na istniejących normach prawnych lub ich adaptacji? Jakie inne podejście można zastosować?

2. Zarys rozprawy i wnioski

Struktura rozprawy odpowiada postawionym pytaniom badawczym. W celu nakreślenia kontekstu rozważań, analizie poddano zmiany w praktyce rynkowej, związane z szeroko pojętym rozwojem platform internetowych. Na potrzeby rozprawy platformy internetowe zostały zdefiniowane jako modele prowadzenia działalności posiadające szereg cech charakterystycznych, takich jak istnienie relacji trójpodmiotowych, w ramach których dwie odrębne grupy użytkowników wchodzi w interakcje ze sobą, występowanie efektów sieciowych (ang. *network effects*) i wykorzystanie elementów architektury technologicznej opartej na danych. Podmioty prowadzące działalność o takim charakterze zostały w pracy określone mianem operatorów platform. Oprócz identyfikacji cech wspólnych oraz podstawowych kategorii platform internetowych, analizie poddano szanse i ryzyka związane z ich rozwojem. Za szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszej pracy uznano zagrożenia będące wynikiem obserwowanego wzmocnienia relacji społeczno-gospodarczych nawiązywanych na odległość w ramach szerokich i zróżnicowanych grup użytkowników.

Wyniki sygnalizowanych wyżej zadań badawczych stanowiły niezbędne tło dla pogłębionej analizy transformacji sektora podróży w dobie platform internetowych. Przede wszystkim, przeprowadzone badania zmierzały do ustalenia, w jaki sposób rozwój platform internetowych wpłynął na warunki zawierania umów dotyczących usług w zakresie podróży,

ze szczególnym uwzględnieniem tzw. gospodarki współpracy (ang. *collaborative economy*). Pojęcie gospodarki współpracy zostało zrekonstruowane na podstawie dyskusji naukowej oraz dokumentów unijnych, z wyjaśnieniem wątpliwości interpretacyjnych. Analizie w dalszej kolejności poddano główne elementy zmieniającej się praktyki rynkowej, takie jak rosnące znaczenie umów o pojedyncze świadczenie i usług świadczonych przez podmioty nieprofesjonalne, jak również zasadnicza rola operatorów platform. Wykazano ponadto, że ogólne zagrożenia, związane ze wzmożeniem relacji społeczno-gospodarczych nawiązywanych za pośrednictwem platform internetowych, mogą stanowić dodatkowe wyzwanie dla konsumentów w sektorze podróży.

W celu zarysowania pełnego obrazu instrumentów chroniących konsumentów w dobie platform internetowych, w rozważaniach poświęconych praktyce rynkowej uwzględniono technologiczne i umowne elementy szeroko rozumianego „otoczenia regulacyjnego” (ang. *regulatory environment*). W szczególności, analizie empirycznej poddane zostały praktyki sześciu operatorów platform pośredniczących w nawiązywaniu umów dotyczących najmu turystycznego i przewozu osób. Uzyskane wyniki potwierdziły, że operatorzy platform mogą podejmować działania celem ograniczenia zidentyfikowanych zagrożeń dla interesów konsumentów. O ile rola ochrony konsumentów została odnotowana we wszystkich badanych modelach biznesowych, ze względu na szeroki margines swobody zarezerwowany przez operatorów platform i daleko idącą nieprzejrzystość ich decyzji, ochronę na podstawie takich instrumentów oceniono jako niestabilną.

Ramy teoretyczne dla zbadania postawionych w pracy pytań zostały zrekonstruowane na podstawie dotychczasowej praktyki stanowienia prawa UE na rynku cyfrowym i w sektorze turystycznym. Analiza wykazała, że na przestrzeni kilku dekad względy ochrony konsumentów stopniowo zyskiwały na znaczeniu zarówno w prawie pierwotnym, jak i w prawie wtórnym. Pojęcie konsumenta nie jest zdefiniowane w Traktatach, zaś wymogi ochrony konsumentów, o których mowa w art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), można interpretować szeroko, jako obejmujące ogólnie pojętych biernych uczestników rynku, znajdujących się w potrzebie takiej ochrony ze względu na swoje słabsze położenie. Na podstawie analizy norm zawartych w art. 169 TFUE podkreślono znaczenie „wysokiego poziomu” ochrony konsumentów, jak również jej podstawowe aspekty – od ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów po wspieranie ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się. Analizie poddano ponadto dwie szczególne normy kompetencyjne w dziedzinie ochrony konsumentów, odnoszące się, po pierwsze, do środków przyjmowanych na

podstawie art. 114 TFUE w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego i, po drugie, do środków wspierających, uzupełniających i nadzorujących politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie. W odniesieniu do wspólnej polityki transportowej podkreślono rolę wyraźnego odwołania do środków pozwalających polepszyć bezpieczeństwo transportu w art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE. Inne podstawowe aspekty ochrony konsumentów uznano za wchodzące w zakres normy, wyrażonej w art. 91 ust. 1 lit. d) TFUE, dotyczącej przyjmowania „wszelkich innych potrzebnych przepisów” służących osiągnięciu celów wyrażonych w Traktatach w dziedzinie transportu.

Na podstawie powyższych wyników, obszernej analizie poddano dotychczasowe działania harmonizacyjne zmierzające do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży. Celem prowadzonych badań była identyfikacja szczegółowych przesłanek wyznaczających zakres odpowiednich norm kompetencyjnych, jak również zakresu oraz charakteru przyjmowanych na poziomie UE środków ochrony konsumentów. Analiza potwierdziła kluczowe znaczenie art. 114 TFUE jako normy uzasadniającej zbliżanie przepisów dotyczących rynku cyfrowego i sektora podróży. W toku prowadzonych badań zaobserwowano, że rozszerzanie ochrony konsumentów w UE towarzyszy na ogół procesowi ograniczania przeszkód w wymianie handlowej. Wynika to ze świadomości, że realizacja polityki rynku wewnętrznego jest nie tylko źródłem korzyści dla konsumentów w postaci większego wyboru oraz potencjalnie niższych cen, lecz może też pogłębiać ich słabości, na co prawodawca UE powinien reagować zgodnie z art. 12 TFUE. Analiza wykazała jednocześnie, że zależność między rynkiem wewnętrznym a ochroną konsumentów nie jest ograniczona do tej dynamiki. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów pozostaje również nieodłącznym elementem budowania rynku wewnętrznego. Jak wskazano bowiem powyżej, zgodnie z art. 169 ust. 2 lit. a) TFUE, Unia przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów *poprzez* środki, które przyjmuje na podstawie art. 114 TFUE w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego.

W kolejnym etapie, analizie poddano próby pogodzenia celów rynkowych, wyrażonych w art. 114 TFUE, oraz wysokiego poziomu ochrony konsumentów za pomocą koncepcji „zaufania konsumentów do rynku”, a następnie określono konsekwencje jej przyjęcia jako samodzielnej lub wiodącej przesłanki zbliżania ustawodawstw na podstawie art. 114 TFUE. Jak wskazano, zakres oraz treść ochrony konsumentów powinny, według tej koncepcji, być zależne od słabości konsumentów ustalonych jako źródło braku zaufania. Tak rozumiane budowanie zaufania konsumentów do rynku może wymagać przyjmowania

środków uwzględniających różne aspekty ochrony i przewidujących różne zakresy podmiotowe. Na podstawie analizy stwierdzono, że koncepcja zaufania konsumentów nie jest wprawdzie złotym środkiem, odpowiednim dla wszystkich obszarów rynku wewnętrznego oraz w pełni oddającym rolę ochrony konsumentów w integracji europejskiej. W przypadku rynku cyfrowego i sektora podróży jej zastosowanie uznano jednak za uzasadnione. Obok ugruntowanego paradygmatu ograniczania przeszkód w wymianie handlowej i przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji, koncepcja budowania zaufania może więc wyznaczać ramy analityczne dla oceny zasadności dalszej harmonizacji unormowań chroniących konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży.

Jak wykazała dalsza analiza, pomimo szerokiej harmonizacji podstawowych aspektów ochrony konsumentów zarówno na rynku cyfrowym, jak i w sektorze podróży, konsumenci zawierający umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży za pośrednictwem platform internetowych nie korzystają ze szczególnie wysokiego poziomu ochrony na mocy obowiązujących przepisów. Taki stan rzeczy nie wydaje się być odpowiedni w stosunku do celów i wymogów określonych w Traktatach. Jak wskazano, konsumenci zawierający, lub rozważający zawarcie, umów o pojedyncze usługi w zakresie podróży – zarówno z profesjonalistami, jak i z dostawcami nieprofesjonalnymi – za pośrednictwem platform internetowych, znajdują się w słabszym położeniu w porównaniu do pozostałych uczestników rozpatrywanej relacji trójpodmiotowej, co może podważać ich zaufanie do wymiany handlowej, również w wymiarze transgranicznym. Choć zarówno prawodawcy krajowi, jak i operatorzy platform mogą przeciwdziałać opisanym wyżej skutkom w pewnym stopniu, pole do działania na poziomie UE pozostaje.

Istotna rola ochrony konsumentów znalazła także potwierdzenie w wynikach analizy poświęconej wspólnej polityce transportowej. W przeciwieństwie do horyzontalnej polityki rynku wewnętrznego, rola ochrony konsumentów w sektorowej regulacji transportu nie wywołuje burzliwych dyskusji z perspektywy prawa pierwotnego. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów, z uwzględnieniem ogólnych wymogów ochrony konsumentów, bez większego wahania uznawane jest za samodzielny cel, do którego należy dążyć. Niemniej jednak, związek między rynkiem wewnętrznym a wspólną polityką transportową pozostaje silny. Wiele środków przyjmowanych w tej ostatniej dziedzinie odpowiada także perspektywie budowania zaufania pasażerów do rynku i wspierania ogólnej mobilności. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że normy chroniące konsumentów przyjmowane do tej pory w dziedzinie transportu zasadniczo nie ograniczają

się do formalnie zdefiniowanych relacji między przedsiębiorcami a konsumentami (B2C), lecz odnoszą się do szerszej grupy pasażerów.

O ile istniejące normy prawa UE zapewniają pewien poziom ochrony pasażerów również w dobie platform internetowych, analiza wykazała znaczną asymetrię między poziomem ochrony interesów pasażerów w tradycyjnych modelach działalności i w rozpatrywanych formach mobilności. Jednocześnie ustalono, że w obydwu tych obszarach położenie konsumentów jest z reguły słabsze w porównaniu do ich kontrahentów. W przypadku modeli opartych o platformy ma to związek m.in. z formą zawierania umów oraz dużą różnorodnością dostawców usług. Ze względu na charakter usług, obejmujących osobiste doświadczenie w potencjalnie nieznanym środowisku, konsumenci mogą być ponadto narażeni na szczególnie negatywne skutki w razie materializacji wpisanego w te relacje ryzyka. O ile również w tym obszarze operatorzy platform mogą przeciwdziałać opisanym skutkom w pewnym stopniu, biorąc pod uwagę uznaniowy charakter ich działań, należy wątpić, czy „wysoki poziom” ochrony konsumentów może zostać zapewniony wyłącznie w drodze samoregulacji. Na podstawie powyższych rozważań ustalono, że zarówno w polityce rynku wewnętrznego, jak i we wspólnej polityce transportowej istnieją silne argumenty przemawiające za podjęciem przez UE działań mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążących do ich zawarcia.

Po ustaleniu argumentów przemawiających za zwiększeniem ochrony konsumentów w prawie UE w odpowiedzi na transformację sektora podróży w dobie platform internetowych, w końcowej części rozprawy analizie poddano środki, które prawodawca UE mógłby podjąć by przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Mając na uwadze, że ewentualne zmiany w prawodawstwie będą wymagały licznych kompromisów politycznych, gospodarczych i społecznych, w przedstawionej rozprawie nie dążono do wskazania jedynego właściwego rozwiązania, lecz do nakreślenia spektrum możliwości. Badania prowadzone były przede wszystkim w celu określenia potencjału istniejących norm prawnych oraz ich umiarkowanych modyfikacji, biorąc pod uwagę zasadniczą rolę operatorów platform. Analiza wykazała, że pod wieloma względami istniejące normy prawne stanowią dobry punkt wyjścia do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów w badanym obszarze. Zakresem rozważań objęto ponadto trwającą w UE dyskusję na temat tzw. „kodeksu usług cyfrowych” (ang. *Digital Services Act*), jak również dalej idące propozycje dotyczące regulacji platform internetowych, przedstawione w środowisku

akademickim. Analiza norm prawa materialnego została uzupełniona o uwagi i rekomendacje dotyczące ich egzekwowania.

3. Metodologia

Rozprawa doktorska oparta jest na metodzie doktrynalnej, zgodnie z którą analizie poddano odpowiednie prawodawstwo, orzecznictwo, dokumenty polityczne i raporty, a także literaturę naukową. Ponadto, ewolucja praktyki rynkowej i norm prawnych została przedstawiona przy zastosowaniu metody historycznej. Uzyskane w ten sposób wyniki stanowiły podstawę dla oceny zasadności podjęcia na poziomie UE kroków mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży oraz wyznaczenia kierunku możliwych działań.

Oprócz metody doktrynalnej, w rozprawie zastosowano metodę empiryczną do zbadania instrumentów ochrony konsumentów stosowanych dobrowolnie przez operatorów platform internetowych. Celem tych rozważań, mających przede wszystkim charakter ilustracyjny, było poszerzenie perspektywy na występujące w praktyce rynkowej luki ochronne i dostępne środki ochrony. Analizie poddano w szczególności ogólne warunki umów stosowane przez sześciu operatorów platform, elementy ich architektury technologicznej, jak również, w pewnym stopniu, ich publiczne deklaracje. Wybór operatorów miał na celu uchwycenie głównych modeli działalności w dwóch obszarach mających szczególne znaczenie dla rozprawy, tj. najmu turystycznego i przewozu osób. Wyniki opisanych badań dopełniły także wnioski z wywiadów jakościowych, przeprowadzonych z kilkoma użytkownikami platform internetowych, którzy doświadczyli problemów przy zawieraniu umów za ich pośrednictwem, a także analiza podobnych przypadków odnotowywanych w prasie.

W końcu, ustalenia doktrynalne i empiryczne zostały uzupełnione przeglądem literatury biznesowej, ekonomicznej i literatury z pogranicza prawa i technologii. Wnioski dotyczące ekonomicznych aspektów rynków wielostronnych, do których zaliczane są platformy, pozwoliły lepiej zrozumieć występującą w tych modelach dynamikę, np. ich tendencję do koncentracji. Koncepcja „otoczenia regulacyjnego”, wypracowana w piśmiennictwie z pogranicza prawa i technologii, pozwoliła docenić różnorodność sygnałów regulacyjnych, wpływających na zachowania jednostek, oraz zależności między nimi. Analiza opisanych źródeł przyczyniła się ponadto do lepszego zrozumienia szans i zagrożeń

związanych z rozwojem platform internetowych oraz sposobów ich regulacji. Podejście interdyscyplinarne, przejawiające się w doborze metod i przedmiotu badań, miało zasadnicze znaczenie dla realizacji projektu.

Rozprawa opiera się na prawodawstwie, orzecznictwie, literaturze, a także na innych źródłach według stanu na dzień 15 sierpnia 2020 r.

Zdobł, 27.08.2020
Agnieszka Jabłonowska