

Streszczenie decyzji Komisji**z dnia 20 marca 2019 r.****dotyczącej postępowania przewidzianego w art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
i art. 54 Porozumienia EOG****(Sprawa AT.40411 – Wyszukiwarka Google (AdSense))**

(notyfikowana jako dokument nr C(2019) 2173)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(2020/C 369/04)

W dniu 20 marca 2019 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania przewidzianego w art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w art. 54 Porozumienia EOG. Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ⁽¹⁾ Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, wraz z informacjami na temat wszelkich nałożonych kar, uwzględniając jednak uzasadnione prawo przedsiębiorstw do ochrony ich tajemnic handlowych.

1. WPROWADZENIE

- (1) W decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli wyłączności (ang. *Exclusivity Clause*), klauzuli „najlepszego lokowania” oraz minimalnej liczby reklam Google’a (ang. *Premium Placement Clause*), and *Minimum Google Ads Clause*) oraz klauzuli dotyczącej autoryzacji równoważnych reklam (ang. *Authorising Equivalent Ads Clause*) przez przedsiębiorstwo Google Inc. („Google”) w umowach dotyczących usług Google’a („umowa dotycząca usług Googlea”) zawieranych z dużymi klientami usług pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem (ang. *online search advertising intermediation*) („Partnerzy Bezpośredni”) stanowiło naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 Porozumienia EOG.
- (2) W decyzji nakazuje się przedsiębiorstwu Google zaniechanie stosowania powyższych klauzul, o ile jeszcze tego nie uczyniło, oraz powstrzymanie się od wdrażania wszelkich środków o równoważnym celu lub skutku. Na mocy decyzji nakłada się grzywnę na przedsiębiorstwo Google Inc. w związku z jego zachowaniem noszącym znamiona nadużycia, którego dopuszczało się ono w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 6 września 2016 r., oraz na przedsiębiorstwo Alphabet Inc. („Alphabet”) – w odniesieniu do okresu od dnia 2 października 2015 r. do dnia 6 września 2016 r.

2. DEFINICJA RYNKU I POZYCJA DOMINUJĄCA

- (3) W decyzji stwierdza się, że właściwymi rynkami produktowymi do celów przedmiotowej sprawy są: rynek usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem oraz rynek pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem.
- (4) W decyzji stwierdza się, że świadczenie usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem stanowi odrębny właściwy rynek produktowy, ponieważ nie można go zastąpić: (i) usługami reklamowymi offline; (ii) usługami reklamowymi online nie związanymi z wyszukiwaniem; ani (iii) płatnymi specjalistycznymi wynikami wyszukiwania. Zgodnie z decyzją, biorąc pod uwagę specyfikę językową i kulturową, która wpływa na zachowanie podmiotów na tym rynku, zasięg geograficzny tego rynku ma charakter krajowy.
- (5) W decyzji stwierdza się, że rynek pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem stanowi odrębny właściwy rynek produktowy ze względu na ograniczone możliwości jego zastąpienia: (i) bezpośrednią sprzedażą przestrzeni reklamowej; oraz (ii) usługami pośrednictwa w usługach reklamowych nie związanymi z wyszukiwaniem. Zgodnie z decyzją rynek pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem obejmuje cały obszar EOG, ponieważ podmioty działające na tym rynku są w stanie dostosować swoje usługi do specyfiki językowej i kulturowej państwa członkowskiego UE lub umawiającej się strony Porozumienia EOG, na terenie których to państwa prowadzą działalność.

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

Pozycja dominująca Google'a na krajowych rynkach usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem

- (6) W decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google zajmowało pozycję dominującą na co najmniej następujących krajowych rynkach usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem w EOG i co najmniej w następujących okresach:
- w latach 2006–2016 w Austrii, Belgii, na Cyprze, w Danii, Estonii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, na Islandii, w Liechtensteinie, na Litwie, w Luksemburgu, na Łotwie, Malcie, w Niderlandach, Niemczech, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie;
 - w latach 2007–2016 w Norwegii i Polsce;
 - w latach 2008–2016 w Rumunii, Szwecji i na Węgrzech;
 - w latach 2009–2016 w Finlandii i Słowenii;
 - w latach 2010–2016 w Bułgarii i na Słowacji;
 - w latach 2011–2016 w Republice Czeskiej; oraz
 - między dniem 1 lipca 2013 r. a 2016 r. w Chorwacji.
- (7) Wniosek ten opiera się na udziałach w rynku Google'a i konkurencyjnych podmiotów świadczących usługi reklamowe związane z wyszukiwaniem oraz na dowodach wskazujących, że rynki krajowe usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem w EOG charakteryzują się znacznymi barierami wejścia na rynek i barierami dla rozwoju. Takie bariery wejścia i bariery dla rozwoju oznaczają konieczność przeprowadzenia znacznych inwestycji w celu wejścia na rynek, występowanie efektów sieciowych oraz brak wyrównawczej siły nabywczej.

Pozycja dominująca Google'a na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem

- (8) W decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google zajmowało pozycję dominującą na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem co najmniej w latach 2006–2016.
- (9) Wniosek ten opiera się na udziałach w rynku Google'a i konkurencyjnych pośredników usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem oraz na dowodach wskazujących, że obejmujący cały EOG rynek pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem charakteryzuje się wysokimi barierami wejścia na rynek i barierami dla rozwoju. Takie bariery wejścia i bariery dla rozwoju oznaczają konieczność przeprowadzenia znacznych inwestycji w celu wejścia na rynek, występowanie efektów sieciowych oraz brak wyrównawczej siły nabywczej.

3. NADUŻYCIE POZYCJI DOMINUJĄCEJ

- (10) W decyzji stwierdza się, że w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 6 września 2016 r. przedsiębiorstwo Google naruszało art. 102 TFUE i art. 54 Porozumienia EOG, dopuszczając się trzech różnych rodzajów zachowań, które razem stanowiły jednolite i ciągłe naruszenie.
- (11) Po pierwsze, w decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google nadużywało swojej pozycji dominującej na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem, uwzględniając klauzulę wyłączności w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi, których całość zapotrzebowania na usługi reklamowe (ang. *advertising inventory*) została objęta umową. Klauzula ta nakładała na tych partnerów bezpośrednich obowiązek nabywania od Google'a wszystkich lub większości wykorzystywanych przez nich usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem.
- (12) Po drugie, w decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google nadużywało swojej pozycji dominującej na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem, uwzględniając klauzulę „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” do umów dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi. Klauzula ta nakładała na Partnerów Bezpośrednich obowiązek zarezerwowania najbardziej widocznego miejsca na stronach z wynikami wyszukiwania objętych odpowiednią umową dotyczącą usług Google'a na minimalną liczbę reklam Google'a związanych z wyszukiwaniem (ang. *Google search ads*).
- (13) Po trzecie, w decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google nadużywało swojej pozycji dominującej na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem, włączając klauzulę dotyczącą autoryzacji równoważnych reklam do umów dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi. Klauzula ta zobowiązywała Partnerów Bezpośrednich do uzyskania zgody Google'a na wprowadzenie zmian w wyświetlaniu konkurencyjnych reklam związanych z wyszukiwaniem na stronach internetowych objętych odpowiednią umową dotyczącą usług Google'a.

Nadużycie pozycji dominującej Google'a: klauzula wyłączności

- (14) W decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli wyłączności w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi, których wszystkie narzędzia reklamowe zostały objęte umową, w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 marca 2016 r., stanowiło nadużycie pozycji dominującej Google'a na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych przy użyciu wyszukiwarek internetowych.
- (15) Po pierwsze, w decyzji stwierdza się, że włączanie klauzuli wyłączności do umów dotyczących usług Google'a zawieranych z partnerami bezpośrednimi, których całość zapotrzebowania na usługi reklamowe została objęta umową, wprowadzało obowiązek wyłączności w świadczeniu usług (ang. *exclusive supply obligation*). W decyzji wyjaśniono, że klauzula wyłączności nakładała na Partnerów Bezpośrednich obowiązek nabywania od Google'a wszystkich wykorzystywanych przez nich usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem na stronach internetowych objętych umowami dotyczącymi usług Google'a oraz że Partnerzy Bezpośredni nie mogli wyłączyć stron internetowych z zakresu umowy dotyczącej usług Google'a bez zgody Google'a.
- (16) Po drugie, w decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli wyłączności w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi, których całość zapotrzebowania na usługi reklamowe została objęta umową, mogło ograniczyć konkurencję, ponieważ: (i) zniechęciło tych Partnerów Bezpośrednich do nabywania konkurencyjnych usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (ii) uniemożliwiło konkurującym podmiotom zajmującym się pośrednictwem w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem; uzyskanie dostępu do znacznej części obejmującego cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (iii) mogło zniechęcić do innowacji; (iv) pomogło przedsiębiorstwu Google w utrzymaniu i wzmocnieniu pozycji dominującej na każdym krajowym rynku usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem; w EOG, z wyjątkiem Portugalii; oraz (v) mogło wywołać szkodę dla konsumentów.
- (17) Po trzecie, w decyzji stwierdza się, iż przedsiębiorstwo Google nie wykazało, że uwzględnianie klauzuli wyłączności w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi, których całość zapotrzebowania na usługi reklamowe została objęta umową, było obiektywnie uzasadnione ani że korzyści w zakresie przyrostu wydajności, które są odczuwalne także dla konsumentów, zrównoważyły wykluczający skutek tej klauzuli, a nawet przeważały nad tym skutkiem. W decyzji stwierdza się w szczególności, że przedsiębiorstwo Google nie dostarczyło wystarczających dowodów potwierdzających, że uwzględnianie w umowach klauzuli wyłączności było konieczne, aby wesprzeć jego ukierunkowane na klienta inwestycje w tych Partnerów Bezpośrednich oraz uzasadnić inwestycje niezbędne do prowadzenia, utrzymywania i poprawy jakości jego platformy pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem.

Nadużycie pozycji dominującej Google'a: klauzula „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a”

- (18) W decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi w okresie od dnia 31 marca 2009 r. do dnia 6 września 2016 r. stanowiło nadużycie pozycji dominującej Google'a na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem.
- (19) Po pierwsze, w decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi nakładało na Partnerów Bezpośrednich obowiązek zarezerwowania na reklamy Google'a związane z wyszukiwaniem najbardziej widocznego i tym samym najbardziej dochodowego miejsca na ich stronach z wynikami wyszukiwania oraz zobowiązywało ich do zrezygnowania z umieszczania konkurencyjnych reklam związanych z wyszukiwaniem tuż obok reklam Google'a lub nad tymi reklamami. W decyzji wyjaśniono, że dochodowość reklamy związanej z wyszukiwaniem zależy od jej pozycjonowania na stronie z wynikami wyszukiwania, przy czym najbardziej dochodową pozycją jest pozycja powyżej wyników organicznych, ponieważ konsumenci częściej klikają reklamy umieszczone powyżej wyników organicznych.
- (20) Po drugie, w decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi nakładało na Partnerów Bezpośrednich obowiązek zapewnienia najbardziej widocznego miejsca na ich stronach z wynikami wyszukiwania minimalną liczbą reklam Google'a związanych z wyszukiwaniem. W związku z powyższym Partnerzy Bezpośredni, którzy chcieli pozyskać jedynie ograniczoną liczbę reklam związanych z wyszukiwaniem, byli zobowiązani do pozyskania wszystkich tych reklam od Google'a.
- (21) Po trzecie, w decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” do umów dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi mogło ograniczyć konkurencję, ponieważ: (i) zniechęciło Partnerów Bezpośrednich do nabywania konkurencyjnych usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (ii) uniemożliwiło konkurującym podmiotom zajmującym się pośrednictwem w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem uzyskanie dostępu do znacznej części obejmującego cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (iii) mogło zniechęcić do innowacji; (iv) pomogło przedsiębiorstwu Google w utrzymaniu i wzmocnieniu pozycji dominującej na każdym krajowym rynku usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem w EOG, z wyjątkiem Portugalii; oraz (v) mogło wywołać szkodę dla konsumentów.

- (22) Po czwarte, w decyzji stwierdza się, iż przedsiębiorstwo Google nie wykazało, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi było obiektywnie uzasadnione ani że korzyści w zakresie przyrostu wydajności, które są odczuwalne także dla konsumentów, zrównoważyły wykluczający skutek tej klauzuli, a nawet przeważały nad tym skutkiem. W decyzji stwierdza się w szczególności, że przedsiębiorstwo Google nie dostarczyło wystarczających dowodów potwierdzających, że uwzględnianie klauzuli „najlepszego lokowania i minimalnej liczby reklam Google'a” w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi było konieczne, aby uzasadnić jego ukie-runkowane na klienta inwestycje w Partnerów Bezpośrednich oraz zachować adekwatność reklam Google'a związa-nych z wyszukiwaniem.

Nadużycie pozycji dominującej Google'a: klauzula dotycząca autoryzacji równoważnych reklam

- (23) W decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli dotyczącej autoryzacji równoważnych reklam w umowach doty-czących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi w okresie od dnia 31 marca 2009 r. do dnia 6 wrześ-nia 2016 r. stanowiło nadużycie pozycji dominującej Google'a na obejmującym cały EOG rynku pośrednictwa w usłu-gach reklamowych związanych z wyszukiwaniem.
- (24) Po pierwsze, w decyzji uznaje się, że uwzględnianie klauzuli dotyczącej autoryzacji równoważnych reklam q umo-wach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi zobowiązywało Partnerów Bezpośred-nich do uzyskania zgody Google'a na wprowadzenie jakichkolwiek zmian w wyświetlaniu konkurencyjnych reklam związanych z wyszukiwaniem.
- (25) Po drugie, w decyzji stwierdza się, że uwzględnianie klauzuli dotyczącej autoryzacji równoważnych reklam w umo-wach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośrednimi mogło ograniczyć konkurencję, ponie-waż: (i) zniechęciło Partnerów Bezpośrednich do nabywania konkurencyjnych usług reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (ii) uniemożliwiło konkurentom Google'a uzyskanie dostępu do znacznej części obejmującego cały EOG rynku pośrednictwa w usługach reklamowych związanych z wyszukiwaniem; (iii) mogło zniechęcić do innowacji; (iv) pomogło przedsiębiorstwu Google w utrzymaniu jego pozycji dominującej; oraz (v) mogło wywołać szkodę dla konsumentów.
- (26) Po trzecie, w decyzji stwierdza się, iż przedsiębiorstwo Google nie wykazało, że uwzględnianie klauzuli dotyczącej autoryzacji równoważnych reklam w umowach dotyczących usług Google'a zawieranych z Partnerami Bezpośred-nimi było obiektywnie uzasadnione ani że korzyści w zakresie przyrostu wydajności, które są odczuwalne także dla konsumentów, zrównoważyły wykluczający skutek tej klauzuli, a nawet przeważały nad tym skutkiem. W szczegól-ności w decyzji stwierdza się, że przedsiębiorstwo Google nie dostarczyło wystarczających dowodów potwierdzają-cych, że Partnerzy Bezpośredni powinni być przede wszystkim odpowiedzialni za zgodność konkurencyjnych reklam ze standardami jakości Google'a, a także wystarczających dowodów potwierdzających, że klauzula dotycząca autory-zacji równoważnych reklam była konieczna, aby uniknąć wprowadzających w błąd praktyk na stronach interneto-wych, na których wyświetlane były również reklamy Google'a związane z wyszukiwaniem.

Wpływ na wymianę handlową

- (27) W decyzji stwierdza się, że postępowanie Google'a miało znaczący wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE i między umawiającymi się stronami Porozumienia EOG.

Czas trwania

- (28) W decyzji stwierdza się, że czas trwania jednolitego i ciągłego naruszenia wynosił 10 lat, osiem miesięcy i sześć dni. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwo Google, datą rozpoczęcia jednolitego i ciągłego naruszenia był dzień 1 stycznia 2006 r., a datą końcową dzień 6 września 2016 r. W przypadku przedsiębiorstwa Alphabet datą rozpoczęcia jednoli-tego i ciągłego naruszenia był dzień 2 października 2015 r., a datą końcową dzień 6 września 2016 r.

Środki zaradcze

- (29) Zgodnie z wnioskiem sformułowanym w decyzji przedsiębiorstwa Google i Alphabet muszą zaniechać naruszenia, o ile jeszcze tego nie uczyniły, i powstrzymać się od wszelkich działań lub zachowań, które miałyby ten sam lub pod-obny cel bądź skutek.
- (30) W rezultacie przedsiębiorstwa Google i Alphabet nie mogą: (i) uzależniać pozyskiwania reklam Google'a związanych z wyszukiwaniem od pisemnych lub niepisanych wymogów, które nakładają na Partnerów Bezpośrednich obowiązek zarezerwowania na reklamy Google'a związane z wyszukiwaniem najbardziej widocznego miejsca na stronach z wynikami wyszukiwania, które są objęte odpowiednią umową dotyczącą usług Google'a; (ii) uzależniać pozyskiwa-

nia reklam Google'a związanych z wyszukiwaniem od pisemnych lub niepisanych wymogów, które nakładają na Partnerów Bezpośrednich obowiązek zapewnienia najbardziej widocznego miejsca na stronach z wynikami wyszukiwania, które są objęte odpowiednią umową dotyczącą usług Google'a, minimalną liczbą reklam Google'a związanych z wyszukiwaniem; (iii) uzależnić podpisanie umowy dotyczącej usług Google'a od zaakceptowania przez Partnera Bezpośredniego pisemnych lub niepisanych warunków, które nakładają na Partnerów Bezpośrednich obowiązek uzyskania zgody Google'a na wprowadzenie jakichkolwiek zmian w wyświetlaniu konkurencyjnych reklam związanych z wyszukiwaniem; ani (iv) karać Partnerów Bezpośrednich, którzy decydują się na pozyskiwanie konkurencyjnych reklam związanych z wyszukiwaniem, ani stosować wobec nich ostrzeżeń.

4. GRZYWNA

- (31) Grzywnę nałożoną na przedsiębiorstwa Alphabet Inc. i Google Inc. z tytułu postępowania stanowiącego nadużycie obliczono zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych z 2006 r. w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1/2003. W decyzji stwierdza się, że ostateczna kwota grzywny nałożonej na przedsiębiorstwa Alphabet Inc. i Google Inc. wynosi: 1 494 459 000 EUR, z czego 1 30 135 475 EUR solidarnie z przedsiębiorstwem Alphabet Inc.
-