

УДК: 339.13:004.738.5

CERIF: S 144

ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_23309A

др **Андреј МИЋОВИЋ***

**ванредни професор Универзитета у Крагујевцу – Факултета за
хотелијерство и туризам у Врњачкој Бањи, Србија**

ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ДИГИТАЛНИХ УСЛУГА**

Сажетак

У чланку су анализирана правила која су садржана у Уредби ЕУ 2022/1925, којима се настоји да се пословним и крајњим корисницима основних услуга дигиталних платформа осигурају примерене регулаторне заштитне мере од непоштенних пракси провајдера услуга, који имају статус надзорника провајдера. Када основне услуге провајдају надзорници провајдера, као лица која остварују знатан тржишни утицај, ризик од нарушавања тржишне конкуренције се значајно повећава. Зато је у Уредби дефинисан низ мера са циљем да се остваре, пре свега, ex ante ефекти на моћност неограничене тржишне конкуренције и праведности у дигиталном сектору. У циљу превентивне заштите тржишта дигиталних услуга Уредбом је прописано шта провајери основних услуга не смеју да учине, односно шта су дужни да учине, и овлашћења Комисије у погледу испитивања тржишта. Након спроведеног испитивања, Комисија

* Електронска адреса аутора: andrej.micovic@uni.kg.ac.rs.

** Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Факултета за хотелијерство и туризам у Врњачкој Бањи Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

може да донесе извршни акти којим налаже надзорнику иприсјуи да у ипримереном року ипресјане с неусклађеним иосјуйањем, као и да изрекне санкције у виду новчаних казни и иериодичних иенала.

Кључне речи: Надзорник иприсјуи. – Тржишће. – Конкуренција. – Платформа. – Пословни корисник. – Крајњи корисник.

I Увод

Развој дигиталног сектора, у оквирима којима се обезбеђује праведност¹ и слободна конкуренција на тржишту, подстиче се на нивоу ЕУ,² јер се сматра да је дигитализација³ кључ за економски опоравак и раст на глобалном плану.⁴ Како је уочено да ЕУ заостаје у глобалној трци са САД и Кином поводом улагања у развој нових технологија у

- 1 У теорији се истиче да је концепт праведности у Акту о дигиталним тржиштима шире постављен од принципа праведности на којем се темељи право конкуренције. О томе вид. Belle Beems, „The DMA in the Broader Regulatory Landscape of the EU: An Institutional Perspective“, *European Competition Journal*, Vol. 19, Nr. 1/2023, 7.
- 2 Европска комисија је 9. марта 2021. године представила програм *Пути у дигиталну десетогодишњицу* у циљу спровођења дигиталне трансформације друштва и привреде кроз усмеравање пажње на дигиталне вештине, дигиталну инфраструктуру, дигитално пословање и дигиталне јавне услуге. Вид. European Commission, *Europe’s Digital Decade: digital targets for 2030*, доступно на адреси: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019–2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en, 10. 4. 2023.
- 3 Дигитална транзиција, у којој је на првом месту човек, треба да се заснива на начелима која укратко гласе: дигитална трансформација у служби човека, солидарност и укљученост, слобода избора, учествовање у дигиталном јавном простору, сигурност, заштита и јачање положаја те одрживост. О томе вид. Саопштење Комисије о доношењу декларације о дигиталним правима и начелима за дигиталну десетогодишњицу (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Declaration on Digital rights and principles for the Digital Decade*, Brussels, 26. 1. 2022, COM(2022) 27 final).
- 4 У функцији дигитализације у Одлуци 2022/2481 о програму политике за дигиталну десетогодишњицу до 2030. године (*Decision (EU) 2022/2481 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030*, OJ L 323, 19. 12. 2022) постављени су следећи дигитални циљеви: најмање 80% становништва старости од 16 до 74 године треба да располаже барем са основним дигиталним знањем; сви крајњи корисници на фиксној локацији покривени су са гигабитном мрежом; најмање 75% предузећа користи једну или више технологија (рачунарство у облаку, вештачка интелигенција, велика количина података); 100% кључних јавних услуга доступно је путем интернета, 100% грађана има приступ електронским здравственим картонима, 100% грађана има приступ сигурним електронским средствима идентификације (чл. 4).

дигиталном свету⁵ (2,32% БДП, током 2020. године, у односу на 3,08% БДП у САД), предложено је да се издвајања повећају на 3% БДП.⁶

У оквиру дигиталног сектора, основне услуге платформе⁷ имају све важнију привредну улогу, и то зато што омогућавају пружаоцима таквих услуга да дођу до корисника, олакшавају прекограничну трговину и отварају потпуно нове пословне могућности великом броју привредних друштава (Уредба, рецитал 1). Оне доприносе повезивању великог броја пословних корисника с великим бројем крајњих корисника, при чему они постају у значајној мери зависни од њих. У комбинацији с непоштеном праксом пружалаца основних услуга платформе, може да дође до знатног нарушавања конкуренције у подручју основних услуга и утицаја на праведност комерцијалног односа између пружалаца таквих услуга и њихових пословних корисника и крајњих корисника.⁸ У пракси то доводи до брзог и потенцијално далекосежног смањења избора за пословне и крајње кориснике, због чега пружаоци основних услуга, ако су испуњени одређени услови, могу стећи статус надзорника

5 Мишљење Европског привредног и социјалног одбора – Дигитална сувереност – кључни стуб дигитализације и раста у ЕУ (*Opinion of the European Economic and Social Committee on Digital Sovereignty: a crucial pillar for EU's digitalisation and growth [own-initiative opinion]*, OJ C 75/03, 28. 2. 2023), тач. 1.5.

6 Мишљење Европског привредног и социјалног одбора – Дигиталноиновацки центри и МСП-ови (*Opinion of the European Economic and Social Committee on Digital Innovation Hubs and SMEs*, OJ C 75/82, 28. 2. 2023), тач. 2.10.

7 Према чл. 2 ст. 1 тач. 2 Уредбе ЕУ 2022/1925 о праведним тржиштима са могућношћу неограничене тржишне конкуренције у дигиталном сектору и измени директива 2019/1937 и 2020/1828 (*Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance)*, OJ L 265, 12. 10. 2022; даље у фуснотама: Уредба), основне услуге платформе су: а) услуге интернет посредовања; б) интернет претраживачи; в) услуге друштвених мрежа; г) услуге платформе за размену видеозаписа; д) бројно независне интерперсоналне комуникационе услуге; њ) оперативни системи; е) интернет претраживачи; ж) виртуелни помоћници; з) услуге рачунарства у облаку; и) услуге оглашавања на интернету.

8 Увођењем термина „крајњи корисник“, под којим се подразумева свако физичко или правно лице које се користи основним услугама платформе, осим пословног корисника (чл. 2 ст. 1 тач. 20 Уредбе), пропуштена је прилика да се уведе дуго очекивана, ажурирана дефиниција „потрошача“, која би била у складу са прогресивном дигитализацијом, платформизацијом и одрживом трансформацијом који чине централне теме потрошачке агенде Европске комисије за период од 2020–2025. године. О томе вид. Anna Moskal, „Digital Markets Act (DMA): A Consumer Protection Perspective“, *European Papers*, Vol. 7, Nr. 3/2022, 1118; Vanessa Mak, „A Primavera for European Consumer Law: Re-birth of the Consumer Image in the Light of Digitalisation and Sustainability“, *Journal of European Consumer and Market Law – EuCML*, Vol. 11, Nr. 3/2022, 79.

приступа,⁹ а то значи и низ обавеза¹⁰ у погледу пружања основних услуга.¹¹ На овај начин Актом о дигиталним тржиштима, односно Уредбом 2022/1925 настоји се да се осигура виши степен конкуренције на дигиталном тржишту, да се „велики“ спрече да злоупотребљавају своју тржишну снагу, да се отвори простор за улазак на тржиште новим актерима.¹²

На поступање надзорника приступа који пружају једну или више основних услуга платформе, примењују се одредбе Уредбе (уколико прођу троструки тест заснован на квалитативним критеријумима који морају бити кумулативно испуњени, као и на допунским квантитативним критеријумима за које важи оборива претпоставка), као и постојеће право ЕУ, чл. 101 и 102 Уговора о функционисању ЕУ,¹³ којим се регулише конкуренција. Овом Уредбом се постојеће комунитарно право допуњује,¹⁴ с обзиром на то да се њиме не решавају на одговарајући начин случајеви поступања надзорника приступа који немају нужно доминантни положај на тржишту (рецитал 5). У сваком случају, настоји се да се оствари циљ који је комплементаран циљу заштите конкуренције,

9 Чињеница да се дигитална услуга сматра основном услугом платформе сама по себи не изазива довољно озбиљну забринутост у погледу могућности неограничене тржишне конкуренције или непоштених пракси. Такви се разлози за забринутост појављују тек када основну услугу пружа лице које има статус надзорника приступа или се може предвидети да ће имати такав положај у блиској будућности (Уредба, рецитал 15).

10 Актом о дигиталним тржиштима утврђен је низ обавеза које ће морати да поштују и понашање које ће им бити забрањено, односно попис допуштених и забрањених пословних пракси који ће морати да примењују у свакодневном пословању како би се осигурала праведност и отвореност дигиталних тржишта. О томе вид. А. Moskal, 1117.

11 Уредба, рецитал 2.

12 Мишљење Европског привредног и социјалног одбора – Дигитална сувереност: кључни стуб дигитализације и раста у ЕУ, тач. 3.2.

13 Уговор о функционисању ЕУ (*Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, 26. 10 2012).

14 Значај Уредбе је вишеструк. Прво, предмет Уредбе су питања праведног тржишта са могућношћу неограничене тржишне конкуренције, што излази изван оквира класичних комунитарних правила о заштити конкуренције. Друго, циљ доношења Уредбе је да се спречи фрагментација јединственог тржишта ЕУ у односу на прописе који регулишу обраду и пренос личних и неличних података. Треће, Уредбом се обезбеђује заштита потрошача и њихове приватности у вези са подацима које прикупљају надзорници приступа у вези са коришћењем њихових производа од стране потрошача. О томе вид. Mark Nicolas Gruensteidl, „An Analysis of New Obligations for Online Content Sharing Platforms in the Media Environment under the DSA and DMA“, *European Union Law Working Paper*, No. 72, доступно на адреси: <https://law.stanford.edu/publications/no-72-an-analysis-of-new-obligations-for-online-content-sharing-platforms-in-the-media-environment-under-the-dsa-and-dma/>, 10. 3. 2023.

али је различит од тог циља, како је дефинисано правом конкуренције, а то је осигурати да тржишта на којима делују надзорници приступа буду и остану праведна (рецитал 11).¹⁵

У даљим излагањима биће речи о томе како и на основу којих критеријума се утврђује да пружалац услуга има статус надзорника приступа. Након тога биће изложене мере које су дужни да предузму и пружаоци услуга (надзорници приступа) и Комисија у циљу превентивног деловања ради отклањања могућности у погледу повреде конкуренције и непоштене праксе, а затим мере које изриче Комисија уколико поступци надзорника нису у складу са обавезама које има према Уредби.

II Надзорник приступа

Пружалац основних услуга платформе, без обзира на његов правни статус и начин на који се финансира, може да стекне статус надзорника приступа,¹⁶ а то значи да ће морати да поштује низ обавеза и забрана, што је утврђено у Уредби.¹⁷ Разлог за овакво решење налази се у чињеници што се на тржишту појавио мали број великих пружалаца основних услуга платформе који имају велику привредну моћ.¹⁸

- 15 Поједини аутори сматрају да неусклађеност Уредбе са Уговором може изазвати проблеме везано за примену, односно правну ефикасност Уредбе. О томе вид. Ондреј Блажо, „Закон о дигиталним тржиштима – између тржишне регулације, правила конкуренције и правила непоштене трговинске праксе“, *Сјирани њравни живош*, бр. 1/2022, 125.
- 16 Ако је пружалац основне услуге платформе средње, мало или микропредузеће, треба пажљиво размотрити да ли такав пружалац може знатно да угрози неограничену тржишну конкуренцију у подручју основних услуга платформе, јер је Уредба понајпре усмерена на велике пружаоце основних услуга платформе с великом привредном снагом, а не на средња или мала предузећа или микропредузећа (Уредба, рецитал 24).
- 17 О томе вид. Nacionalna koalicija za digitalne vještine i radna mjesta, Akt o digitalnim tržištima: pravila za digitalne nadzornike pristupa radi osiguravanja otvorenih tržišta, доступно на адреси: <https://digitalnakoalicija.hup.hr/akt-o-digitalnim-trzistima-pravila-za-digitalne-nadzornike-pristupa-radi-osiguravanja-otvorenih-trzista/>, 10. 4. 2023.
- 18 Постоји оправдана забринутост да доминација великих, односно како се још говори доминација *Четири јахача* може да угрози слободу грађана, тржишну конкуренцију и демократске институције. Јер, сваки од *Четири јахача* има потпуну доминацију на тржишту у свом сектору. *Apple* је доминантан учесник на тржишту потрошачке електронике и мобилних оперативних система, *Facebook* на пољу друштвених мрежа, *Google* на тржиштима интернет претраге, видео садржаја, интернет мапа, а *Amazon* на пољу онлајн трговине. Због монополистичког поступања великих технолошких гиганата приступило се реформи дигиталног тржишта са циљем спречавања компанија да намећу непоштене услове – како компанијама, тако и потрошачима. О томе вид. Philip Marsden, Rupprecht Podszun, *Restoring Balance to Digital Competition – Sensible Rules, Effective Enforcement*, Berlin, 2020, 12.

Они обично имају способност повезивања великог броја пословних и крајњих корисника путем својих услуга, што им заузврат омогућује да своје предности, као што је приступ великим количинама података, из једног подручја активности искористе у другом. Неки од тих пружалаца основних услуга платформе врше контролу над читавим системима платформи у дигиталном сектору због чега је постојећим или новим субјектима на тржишту структурно изузетно тешко да се такмиче са њима или да им конкуришу (Уредба, рецитал 3).¹⁹ Осим тога, захваљујући позицији коју имају на тржишту, они имају могућност да лако постављају комерцијалне услове, и то на једностран и штетан начин за њихове пословне и крајње кориснике (Уредба, рецитал 13). Зато је било неопходно да се донесу правила којима се дефинише који велики учесници на дигиталном тржишту имају статус тзв. надзорника приступа,²⁰ на основу чега за њих, у погледу пружања основних услуга пословним и крајњим корисницима, настају одређене обавезе. Тиме се настоји да се обезбеди слободна конкуренција на дигиталном тржишту (могућност тржишне конкуренције у подручју услуга у дигиталном сектору може да буде ограничена и ако постоји више од једног надзорника приступа за основну услугу платформе, уколико се не сузбију одређене праксе надзорника којима се повећавају препреке за улазак на тржиште других пружалаца основних услуга платформе (Уредба, рецитал 32) и спречи непоштена пракса.²¹

Статус надзорника приступа ће добити пружалац основних услуга платформе ако испуњава три (објективна) критеријума:

- 19 Већина пословних модела који укључују дигиталне платформе креирају се у крајњем циљу формирања монопола. У овим случајевима се конкуренција на тржишту (са различитим актерима који нуде услуге које се разликују по цени и квалитету), претвара у такмичење за потпуно овладавање тржиштем и елиминисање конкуренције. О томе вид. Rupprecht Podszun, Stephan Kreifels, „Digital Platforms and Competition Law“, *Journal of European Consumer and Market Law – EuCML*, Vol. 5, Nr. 1/2016, 38.
- 20 На вандигиталном тржишту пандан надзорницима приступа представљају лица која имају доминантан положај на тржишту, који могу да наруше конкуренцију монополистичким понашањем, односно злоупотребом доминантног положаја. Дакле, као што чињеница да неко пружа основну услугу сама по себи не изазива забринутост у погледу одвијања слободне конкуренције (Уредба, рецитал 15), исто је и са доминантним положајем, све док неко не почне да злоупотребљава такав положај с циљем спречавања или ограничавања конкуренције. О томе вид. Синиша Варга, *Право конкуренције*, Нови Сад, 2007, 71, 126.
- 21 Могућност неограничене конкуренције на дигиталном тржишту и праведност међусобно су повезане: немогућност или ограничена могућност тржишне конкуренције може омогућити надзорнику приступа да примењује непоштене праксе (Уредба, рецитал 34).

- а) има знатан утицај на унутрашње тржиште (ако остварује годишњи приход у оквиру Уније једнак или већи од 7,5 милијарди ЕУР током сваке од последње три финансијске године или ако је његова просечна тржишна капитализација или еквивалентна тржишна вредност износила најмање 75 милијарди ЕУР у последњој финансијској години, као и ако пружа исту основну услугу платформе у најмање три државе чланице);
- б) пружа основну услугу платформе која је важна тачка приступа путем које пословни корисници долазе до крајњих корисника (ако пружа основну услугу платформе која у последњој финансијској години има најмање 45 милиона месечно активних крајњих корисника који имају пребивалиште или се налазе у Унији и најмање 10 000 годишње активних пословних корисника који имају седиште у Унији, што је утврђено и израчунато у складу с методологијом и показатељима утврђеним у Прилогу);²²
- в) има чврст и трајан положај у подручју свог пословања или је предвидиво да ће такав положај имати у блиској будућности (ако су прагови из тачке (б) досегнути у свакој од задње три финансијске године) (Уредба, чл. 3 ст. 1 и 2).²³

Ако пружалац основне услуге платформе испуни наведене критеријуме, о томе обавештава Комисију без одлагања, а најкасније у року од два месеца и то за сваку основну услугу поводом које испуњава наведене критеријуме. Европска комисија најкасније у року од 45 дана од пријема информација утврђује за то лице статус надзорника приступа (Уредба, чл. 3 ст. 4).²⁴

22 Тако, када се ради о интернет посредовању, под тзв. активне крајње кориснике могу да се подведу само они који су се барем једном у месец дана користили услугом интернет посредовања путем активне пријаве, постављања питања, клика или клизног помицања, или су барем једном у месец дана закључили трансакцију путем услуге интернет посредовања, а под тзв. активне пословне кориснике они који су током целе године имали барем један производ уврштен у услугу интернет посредовања или су у години дана закључили трансакцију коју је омогућила услуга интернет посредовања.

23 Другачије речено, статус надзорника приступа ће добити лице које сходно прописаним параметрима има доминантан привредни и посреднички положај на тржишту. О томе вид. European Commission, *The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets*, доступно на адреси: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en, 10. 4. 2023.

24 Пружалац основне услуге платформе изузетно може да обори претпоставку да има знатан утицај на тржиште доказујући да иако досеже квантитативне прагове

Комисија за сваког пружаоца основне услуге платформе који испуњава сваки од захтева из ст. 1, али не досеже сваки праг из ст. 2 чл. 3, утврђује статус надзорника приступа у складу с поступком који је утврђен у Уредби.²⁵ У ту сврху Комисија узима у обзир неке или све следеће елементе, у мери у којој су релевантни за пружаоца основне услуге платформе: а) величину, укључујући приход и тржишну капитализацију, пословање и положај тог лица; б) број пословних корисника који се користе основном услугом платформе како би дошли до крајњих корисника и број крајњих корисника; в) мрежне учинке и предности који се остварују на основу података, посебно у вези с приступом тог лица личним и неличним подацима; г) све ефекте од којих пружалац основне услуге платформе има користи; д) зависност пословног корисника или крајњег корисника, укључујући трошкове замене и пристраност у понашању, чиме се смањује могућност пословних корисника и крајњих корисника да изврше замену или се паралелно повезују на више платформи за исту сврху; њ) конгломератну корпоративну структуру или вертикалну интеграцију тог пружаоца основне услуге платформе, што му, на пример, омогућава унакрсно субвенционисање, комбиновање података из различитих извора или искоришћавање предности његовог положаја; или е) остала структурна обележја пословања или услуге (Уредба, чл. 3 ст. 8).

За сваког учесника на дигиталном тржишту за којег је утврђен статус надзорника приступа на основу ст. 4 или 8, Комисија у одлуци

утврђене у Уредби, не испуњава захтеве за утврђивање статуса надзорника приступа. Терет доказивања да претпоставка која произлази из досезања квантитативних прагова не би требало да се примењује; требао би да сноси пружалац такве услуге (Уредба, рецитал 23).

- 25 Како би се осигурало потпуно и трајно постизање циљева Уредбе, Комисија може да спроведе истраживање тржишта ради испитивања да ли за пружаоца основне услуге платформе треба утврдити статус надзорника приступа иако он не досеже квантитативне прагове утврђене у Уредби; оправдава ли системска неусклађеност надзорника приступа изрицање додатних корективних мера (мере праћења пословања или структурне корективне мере, којима се привремено забрањује надзорнику приступа учешће у поступку концентрације); треба ли на попис основних услуга платформе додати још услуга у дигиталном сектору и да ли би требало истражити додатне праксе које су на сличан начин непоштене и ограничавају могућност конкуренције на дигиталним тржиштима (рецитал 73). Услуге у дигиталном сектору и врсте пракси повезаних с тим услугама могу се брзо променити. Како би се осигурало да Уредба буде увек ажурирана, да пружи ефикасан и свеобухватан регулаторни одговор на проблеме које представљају надзорници приступа, важно је осигурати редовно преиспитивање пописа основних услуга платформе као и обавеза предвиђених у Уредби. То је нарочито важно како би се осигурало да се открије пракса која ће вероватно ограничити могућност конкуренције у подручју основних услуга платформе (рецитал 77).

о утврђивању статуса наводи релевантне основне услуге платформе које то лице пружа и које су појединачно важна тачка приступа путем које пословни корисници долазе до крајњих корисника (Уредба, чл. 3 ст. 9).

Комисија може на захтев или на властиту иницијативу у било ком тренутку поново размотрити, изменити или ставити изван снаге одлуку о утврђивању статуса донесену на основу чл. 3 због једног од следећих разлога: а) ако се чињенично стање на којем се заснивала одлука о утврђивању статуса битно променило; б) ако се одлука о утврђивању статуса заснивала на непотпуним, нетачним или обмањујућим информацијама (Уредба, чл. 4 ст. 1).

III Заштита тржишта путем превентивних мера

У циљу превентивне заштите тржишта дигиталних услуга Уредбом је прописано шта пружаоци основних услуга не смеју да учине. Прво, када се ради о пружаоцу основних услуга, он не сме, у циљу избегавања утврђивања да има статус надзорника приступа, вештачки позиционирати, делити, фрагментирати или раздвајати услуге нити спроводити њихову потподелу уговорним, комерцијалним, техничким или било којим другим средствима како би избегли квантитативне прагове, који су од значаја за добијање статуса надзорника приступа. Али, и ако се тако нешто деси, то не спречава Комисију (по спроведеном поступку и прибављеним информацијама) да за тог пружаоца ипак утврди статус надзорника приступа (чл. 13. ст. 1. Уредбе). Друго, пружалац услуга, који има статус надзорника приступа, дужан је да поступа у складу са обавезама које су утврђене Уредбом (чл. 5–7). Све те обавезе,²⁶ којима се настоји да се обезбеди праведност и отвореност дигиталног тржишта, према начину на који су дефинисане,²⁷ могу да се разврстају у две групе: (А) на негативне, оне из којих за надзорника приступа

26 О обавезама вид.: Bankar, *Velika promjena na internetu: stroža pravila i kazne za digitalne platforme u EU*, доступно на адреси: <https://www.bankar.me/2022/11/01/velika-promjena-na-internetu-stroza-pravila-i-kazne-za-digitalne-platforme-u-eu/>, 10. 4. 2023; Gecić Law, *Надзорници приступа и дигитална тржишта: ЕУ дигитална снага се наставља*, доступно на адреси: <https://geciclaw.com/sr/eu-digitalna-saga-nadzornici-pristupa/>, 10. 4. 2023.

27 Како би се осигурала ефикасна примена обавеза утврђених Уредбом и истовремено зајамчило да су те обавезе ограничене на оно што је потребно за осигурање могућности неограничене конкуренције на дигиталном тржишту и сузбијање штетних ефеката непоштености пракси надзорника приступа, важно их је јасно дефинисати и уредити како би се надзорнику приступа омогућило да се у потпуности са њима усклади (Уредба, рецитал 65).

проистиче одређена забрана, јер *не сме* да нешто чини,²⁸ захтева²⁹ или спречава,³⁰ и (Б) позитивне, оне из којих за надзорника приступа проистиче обавеза допуштања³¹ или давања.³² Треће, надзорник приступа не сме да погоршава услове или квалитет било које од основних услуга платформе, које пружа пословним корисницима или крајњим корисницима који искоришћавају права или могућности избора утврђене у Уредби (чл. 5–7), нити да непотребно отежава остваривање тих права или могућности, укључујући нуђењем одабира крајњем кориснику на

- 28 Надзорник приступа не сме обрађивати, комбиновати нити унакрсно употребљавати личне податке крајњих корисника без њиховог пристанака (Уредба, чл. 5 ст. 2).
- 29 У ову групу негативних обавеза спадају оне којима се надзорнику приступа забрањује да захтева од крајњих корисника да употребљавају његову услугу идентификације, сервер интернет прегледача или платну услугу, или његове техничке услуге које подупиру пружање платних услуга, као што су системи плаћања за куповину унутар апликације, или да од пословних корисника захтева да употребљавају или нуде те услуге или осигуравају усклађеност с њима, у контексту услуга које пружају пословни корисници који се користе основним услугама платформе тог надзорника приступа (чл. 5 ст. 7); пословних корисника или крајњих корисника да се претплате или региструју на било коју додатну основну услугу платформе као услов за могућност коришћења, приступа, пријаве или регистрације у вези с било којом од основних услуга платформе тог надзорника приступа (чл. 5 ст. 8).
- 30 Тако, надзорник приступа не сме спречавати: пословне кориснике да крајњим корисницима нуде исте производе или услуге путем услуга интернетског посредовања трећих страна или преко властитих канала за директну продају на интернету по ценама или под условима који се разликују од оних који се нуде путем услуга интернетског посредовања надзорника приступа (чл. 5 ст. 3); спречавати ни ограничавати пословне кориснике или крајње кориснике да покрену било које питање његове неусклађености с релевантним правом Уније или националним правом пред било којим релевантним јавним телом, укључујући националне судове, у вези с било којом његовом праксом (чл. 5 ст. 6).
- 31 С једне стране, надзорник приступа има обавезу да пословним корисницима бесплатно допусти да крајње кориснике, које су стекли путем његове основне услуге платформе или путем других канала, информишу о понудама и промовишу их, између осталог под различитим условима, и да склапају уговоре с тим крајњим корисницима без обзира на то користе ли се у ту сврху основним услугама платформе надзорника приступа (чл. 5 ст. 4). С друге стране, надзорник приступа има обавезу да крајњим корисницима допусти приступ садржају, претплатама, компонентама или другим производима и њихову употребу путем његових основних услуга платформе, ако су ти крајњи корисници такве производе стекли од релевантног пословног корисника, а да се притом нису користили основним услугама платформе надзорника приступа (чл. 5 ст. 5).
- 32 Надзорник приступа је дужан да сваком оглашивачу/издавачу којем пружа услуге интернетског оглашавања или трећим странама које су овластили оглашивачи/издавачи, на захтев оглашивача/издавача, свакодневно и бесплатно даје информације о сваком огласу који је оглашавач објавио (чл. 5 ст. 9), односно о сваком огласу који је приказан на издавачевом простору (чл. 5 ст. 10).

начин који није неутралан, или нарушавањем аутономије, одлучивања или слободе избора крајњих корисника или пословних корисника путем структуре, дизајна, функције или начина рада корисничког интерфејса или његовог дела (чл. 13 ст. 6).

Осим наведеног, у циљу заштите тржишта путем превентивног деловања прописано је да је надзорник приступа дужан да обавести Комисију о свакој намераваној концентрацији (Уредба, чл. 14 ст. 1), односно о намераваном стицању других учесника на тржишту који пружају основне услуге платформе или било које друге услуге у дигиталном сектору. Надзорник приступа обавештава Комисију о таквој концентрацији пре њене реализације и након закључивања споразума, објаве јавног надметања или стицања контролног удела. Обавеза обавештавања Комисије је од значаја не само за процес утврђивања статуса појединачних надзорника приступа, већ и за праћење трендова у погледу могућности неограничене тржишне конкуренције у дигиталном сектору. Штавише, такве информације, које Комисија прослеђује државама чланицама, могу се користити и у сврхе националне контроле концентрација (Уредба, рецитал 71).

У информацијама које надзорник приступа пружа описују се учесници на тржишту на које се концентрација односи, њихов годишњи приход на нивоу Уније и на светском нивоу, њихово подручје активности, укључујући активности које су директно повезане с концентрацијом, и трансакцијска вредност споразума или процена те вредности, заједно са извештајем о концентрацији, као и попис држава чланица на које се концентрација односи. Такође, за сваку релевантну основну услугу платформе приказује се њихов годишњи приход на нивоу Уније, број годишње активних пословних корисника и број месечно активних крајњих корисника (Уредба, чл. 14 ст. 2).

Како би се осигурала ефикасна примена Уредбе, а захваљујући томе праведност тржишта и могућност неограничене тржишне конкуренције, Комисији су дата значајна истражна овлашћења. Тако, Комисија редовно, а најмање сваке три године, преиспитује испуњавају ли надзорници приступа и даље захтеве утврђене у чл. 3 ст. 1. У склопу тог преиспитивања такође се испитује треба ли изменити попис основних услуга платформе надзорника приступа. Ако на основу преиспитивања утврди да су се промениле чињенице на основу којих се за учеснике на тржишту утврђује статус надзорника приступа, Комисија доноси одлуку којом се потврђује, мења или ставља изван снаге одлука о утврђивању статуса (Уредба, чл. 4 ст. 2). Даље, Комисија може поново да покрене поступак истраживања тржишта ако је чињенично стање на основу којег је донета одлука битно промењено или ако је одлука

донесена на основу непотпуних, нетачних или обмањујућих информација, и то када се ради о:

1. Истраживању тржишта ради утврђивања статуса надзорника приступа. – Комисија може спровести истраживање тржишта ради испитивања да ли треба за пружаоца основне услуге платформе утврдити статус надзорника приступа или ради утврђивања основних услуга платформе које треба навести у одлуци којом се за пружаоца основних услуга одређује статус надзорника (Уредба, чл. 17 ст. 1).

Ако Комисија утврди статус надзорника приступа за пружаоца основне услуге платформе и који још нема чврст и трајан положај у подручју свог пословања, али се очекује да ће такав положај имати у блиској будућности, она може прогласити да су за тог надзорника приступа примењиве само поједине обавезе које су наведене у Уредби. Комисија проглашава примењивим само оне обавезе које су примерене и потребне како би се надзорник приступа спречио у томе да непоштеним средствима стекне чврст и трајан положај у подручју свог пословања (Уредба, чл. 17 ст. 4).

2. Истраживању тржишта поводом неусклађености надзорника приступа са обавезама које су утврђене у Уредби. – Комисија може да спроведе истраживање тржишта како би испитала да ли је надзорник приступа перманентно неусклађен. Ако истраживање тржишта покаже да надзорник приступа стално крши једну или више обавеза утврђених Уредбом, Комисија може донети извршни акт у којем се за таквог надзорника приступа одређују корективне мере праћења пословања или структурне корективне мере које су сразмерне и потребне за осигурање усклађености с Уредбом (Уредба, чл. 18 ст. 1).³³

Корективна мера може, у мери у којој је сразмерна и потребна за очување или поновно успостављање праведности и могућности неограничене тржишне конкуренције на коју утиче стална неусклађеност, укључивати забрану, током ограниченог раздобља, да надзорник приступа спроведе концентрацију у вези са основним услугама платформе или другим услугама које се пружају у дигиталном сектору. Сматра се да је надзорник приступа стално неусклађен са обавезама ако је Комисија донела најмање три одлуке о неусклађености против надзорника

33 У хитним случајевима због ризика од озбиљне и непоправљиве штете за пословне кориснике или крајње кориснике надзорника приступа, Комисија може донети извршни акт којим се одређују привремене мере против надзорника приступа на основу *prima facie* закључка о кршењу обавеза (Уредба, чл. 24). Привремене мере могу бити важан инструмент којим се током истраге осигурава да се избегну промене које би било тешко исправити одлуком коју би на крају поступка донела Комисија. Привремене мере могу да се примењују само током раздобља које се завршава закључењем поступка који води Комисија (рецитал 84).

приступа у вези с неком од његових основних услуга платформе (Уредба, чл. 18 ст. 2 и 3).

Како би осигурала усклађеност надзорника приступа с његовим обавезама, Комисија редовно преиспитује корективне мере, с тим што има право да их мења ако након новог истраживања тржишта утврди да нису ефикасне (Уредба, чл. 18 ст. 8).

3. Истраживању тржишта у вези са новим услугама и новим праксама. – Комисија може да спроведе истраживање тржишта како би испитала да ли треба попис основних услуга платформе допунити са једном или више нових услуга или како би открила праксе које ограничавају могућност тржишне конкуренције у подручју основних услуга платформе или које су непоштене (Уредба, чл. 19 ст. 1).

Комисија своје налазе објављује у извештају, у року од 18 месеци од датума покретања поступка, који подноси Европском парламенту и Већу, уз који евентуално прилаже: а) законодавни предлог за измену Уредбе како би се на попис основних услуга платформе уврстиле додатне услуге у дигиталном сектору или како би се уврстиле нове обавезе (може се предложити и уклањање постојећих услуга с пописа основних услуга платформе или уклањање постојећих обавеза); или б) нацрт делегираног акта о допуни Уредбе у вези с обавезама надзорника приступа (Уредба, чл. 19 ст. 3).

IV Извршна овлашћења комисије

Комисија доноси извршни акт (одлука о неусклађености) у коме се утврђује да је откривена неусклађеност јер надзорник приступа не поступа у складу с најмање једним од следећег:

- а) било којом обавезом које су утврђене Уредбом (чл. 5–7);
- б) мерама које је Комисија утврдила, а надзорник приступа треба да спроведе како би био усклађен са обавезама одређеним у Уредби;
- в) корективним мерама изреченим на основу чл. 18 ст. 1;
- г) привременим мерама (Уредба, чл. 24);
- д) обавезама које су постале правно обвезујуће на основу понуде надзорника која је дата ради осигурања усклађености са обавезама утврђеним у Уредби (чл. 5–7) (чл. 29 ст. 1 Уредба, чл. 29 ст. 1).

Комисија настоји да донесе одлуку о неусклађености у року од 12 месеци од покретања поступка. Пре доношења одлуке о неусклађености

Комисија надзорнику приступа доставља своје прелиминарне налазе. У њима Комисија објашњава мере које разматра да предузме или за које сматра да би надзорник приступа требало да предузме како би ефикасно одговорио на прелиминарне налазе (Уредба, чл. 29 ст. 2 и 3).

Комисија у одлуци о неусклађености налаже надзорнику приступа да у примереном року престане с неусклађеним поступањем и да достави објашњења о томе шта намерава да учини како би поступио у складу с том одлуком (Уредба, чл. 29 ст. 5).

Ако одлучи да не доноси одлуку о неусклађености, Комисија одлуком закључује поступак (Уредба, чл. 29 ст. 7).

Санкционисање противправног понашања надзорника приступа, као и извршивост одлуке о неусклађености врши се путем новчаних казни и периодичних пенала. Комисија у одлуци о неусклађености може надзорнику приступа изрећи новчане казне које не премашују 10 % његовог укупног прихода на светском нивоу у претходној финансијској години ако утврди да тај надзорник поступа намерно или из непажње не поступа у складу са чл. 29 ст. 1 Уредбе (Уредба, чл. 30 ст. 1). Комисија може надзорнику приступа изрећи новчане казне у висини до 20% његовог укупног прихода на светском нивоу у претходној финансијској години ако утврди да је тај надзорник приступа у вези с истом основном услугом платформе починио кршење обавезе утврђене у чл. 5 до 7 које је једнако или слично кршењу за које је у одлуци о неусклађености, донесеној у претходних осам година, утврђено да га је починио (Уредба, чл. 30 ст. 2).³⁴

Комисија може донети одлуку којом се учесницима на тржишту (надзорницима приступа и удружењима пружалаца основних услуга платформи, када је то према Уредби могуће) изриче новчана казна која не сме да премаши 1 % њиховог укупног прихода на светском нивоу у претходној финансијској години ако намерно или из непажње, на пример: не доставе информације које су потребне како би се проценила могућност да се за њих утврди статус надзорника приступа или доставе нетачне, непотпуне или обмањујуће информације; не испуне обавезу обавештавања Комисије да су достигнути сви квантитативни прагови који су од значаја за утврђивање статуса надзорника приступа; не доставе информације или доставе нетачне, непотпуне или обмањујуће информације поводом намеравање концентрације; одбију да се подвргну инспекцијским радњама које спроводи Комисија (Уредба, чл. 30 ст. 3).

34 Приликом изрицања новчане казне Комисија мора да узме у обзир све санкције и новчане казне које су изречене истом лицу за исте чињенице, како би се осигурало да укупна новчана казна буде примерена тежини учињеног прекршаја (Уредба, рецитал 86).

Ако се новчана казна изрекне удружењу пружалаца основних услуга платформи узимајући у обзир приход његових чланова на светском нивоу, а то удружење није солвентно, оно је дужно од својих чланова да затражи уплату доприноса ради подмиривања износа новчане казне. Ако се ти доприноси не уплате удружењу пружалаца основних услуга платформи у року који је одредила Комисија, она може да затражи плаћање новчане казне директно од било ког пружаоца основних услуга платформи чији су представници били чланови тела тог удружења надлежних за доношење одлука. Међутим, Комисија не сме захтевати плаћање од пружалаца основних услуга платформи који докажу да нису спровели одлуку удружења којом је прекршена Уредба те нису знали да она постоји или су се од ње активно оградиле. При томе, финансијска обавеза сваког пружаоца основних услуга платформи за плаћање новчане казне не сме да премаши 20% његовог укупног прихода на светском нивоу у претходној финансијској години (Уредба, чл. 30 ст. 5).

Комисија може донети одлуку којом се учесницима на дигиталном тржишту (надзорницима приступа и удружењима пружалаца основних услуга платформи, када је то према Уредби могуће) изричу периодични пенали који не премашују 5% просечног дневног прихода на светском нивоу у претходној финансијској години по дану, рачунајући од датума одређеног у тој одлуци, како би се приморали, на пример: да поступе у складу с одлуком којом су за надзорника приступа одређене корективне мере потребне ради усклађивања са одредбама Уредбе; да доставе тачне и потпуне информације у року утврђеном у захтеву за информације; да се подвргну инспекцији наложеној одлуком Комисије; да поступе у складу с одлуком којом се одређују привремене мере; да испуне обавезе које су постале правно обавезујуће; да поступе у складу с одлуком којом је утврђена неусклађеност надзорника приступа (Уредба, чл. 31 ст. 1).

Ако пружаоци основних услуга платформи или њихова удружења испуне обавезу чијем је извршењу био намењен периодични пенал, Комисија може донети извршни акт којим се одређује коначни износ периодичног пенала који је нижи од износа који је био одређен на основу првобитне одлуке (Уредба, чл. 31 ст. 2).³⁵

35 Сврха пенала је да се изврши притисак на дужника, пружаоца основних услуга платформе или надзорника приступа, да у примереном року изврши обавезе, односно поступи у складу са налазима Комисије. Износ пенала који је дужник дужан да плати због доцње у коју је дошао може да се смањи, при чему треба водити рачуна о сврси због које је одређено плаћање пенала. У ком ће се обиму извршити смањење зависиће од околности које утврђује и цени Комисија. О пеналима вид. Слободан Перовић, Драгољуб Стојановић (ред.), *Коментар Закона о облигационим односима*, књига прва, Крагујевац – Горњи Милановац, 1980, 819.

V Закључак

Правилима о заштити тржишта дигиталних услуга допуњују се класична правила којима се штити конкуренција, с тим што између њих постоји суштинска разлика. Уз помоћ класичних правила остварује се, у основи, *ex post* заштита тржишта, после наступања догађаја којима се нарушава конкуренција, а на основу спроведених опсежних истрага о сложеним чињеницама у сваком поједином случају. Правилима о заштити тржишта дигиталних услуга спроводи се *ex ante* заштита, применом одговарајућих механизма, односно инструмената контроле, у чему учествују како тржишни актери, тако и надлежни органи, а све у циљу обезбеђења неограничене тржишне конкуренције, праведности и правне сигурности у дигиталном сектору.

Јасно разграничење између наведених циљева Уредбе и циљева комунитарних правила о заштити конкуренције је тешко, јер су тржишна конкурентност и правичност традиционално постављени и као циљеви права конкуренције.³⁶ У ту сврху, потребно је уско тумачење појмова тржишне конкурентности и праведности – који се користе као критеријуми разграничења у односу на класична комунитарна правила о заштити конкуренције. У недостатку јасне дефиниције ових концепата, и конкурентност и праведност треба тумачити у контексту пружања специфичних основних услуга платформе које потпадају под поље примене Уредбе, а не статуса надзорника приступа *per se*.

Прописивањем обавеза надзорницима приступа усмерених на повећање тржишне конкурентности и праведности, одредбе Акта о дигиталним тржиштима делују као филтер у вези са неким облицима понашања надзорника приступа који би потенцијално могли покренути примену комунитарних правила о заштити конкуренције.

Коришћена литература

Akman Pinar, „Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act“, *European Law Review*, Vol. 47, Nr. 1/2022.

36 Оно што додатно отежава прављење јасне разлике је што се правила о заштити тржишта дигиталних услуга не могу искључиво посматрати као инструмент заштите конкуренције нити као инструмент којим се спроводи *ex ante* заштита. О томе вид. Pinar Akman, „Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act“, *European Law Review*, Vol. 47, Nr. 1/2022, 18.

- Beems Belle, „The DMA in the Broader Regulatory Landscape of the EU: An Institutional Perspective“, *European Competition Journal*, Vol. 19, Nr. 1/2023.
- Блажо Ондреј, „Закон о дигиталним тржиштима – између тржишне регулације, правила конкуренције и правила непоштене трговинске праксе“, *Страни њравни живоји*, бр. 1/2022. (Blažo Ondrej, „Zakon o digitalnim tržištima – između tržišne regulacije, pravila konkurencije i pravila nepoštene trgovinske prakse“, *Strani pravni život*, br. 1/2022)
- Варга Синиша, *Право конкуренције*, Нови Сад, 2007. (Varga Siniša, *Pravo konkurencije*, Novi Sad, 2007)
- Мак Vanessa, „A Primavera for European Consumer Law: Re-birth of the Consumer Image in the Light of Digitalisation and Sustainability“, *Journal of European Consumer and Market Law – EuCML*, Vol. 11, Nr. 3/2022.
- Marsden Philip, Podszun Rupprecht, *Restoring Balance to Digital Competition – Sensible Rules, Effective Enforcement*, Berlin, 2020.
- Moskal Anna, „Digital Markets Act (DMA): A Consumer Protection Perspective“, *European Papers*, Vol. 7, Nr. 3/2022.
- Nicolas Gruensteidl Mark, „An Analysis of New Obligations for Online Content Sharing Platforms in the Media Environment under the DSA and DMA“, *European Union Law Working Paper*, No. 72, доступно на адреси: <https://law.stanford.edu/publications/no-72-an-analysis-of-new-obligations-for-online-content-sharing-platforms-in-the-media-environment-under-the-dsa-and-dma/>, 10. 3. 2023.
- Перовић Слободан, Стојановић Драгољуб (ред.), *Коментар Закона о облигационим односима*, књига прва, Крагујевац – Горњи Милановац, 1980. (Perović Slobodan, Stojanović Dragoljub (red.), *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, knjiga prva, Kragujevac – Gornji Milanovac, 1980)
- Podszun Rupprecht, Kreifels Stephan, „Digital Platforms and Competition Law“, *Journal of European Consumer and Market Law – EuCML*, Vol. 5, Nr. 1/2016.

Andrej MIĆOVIĆ, PhD

Associate Professor at the Univeristy of Kragujevac – Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjačka Banja, Serbia

PROTECTION OF THE COMPETITION ON THE DIGITAL SERVICES MARKET

Summary

The article analyzes the rules contained in the EU Regulation 2022/1925, which seek to provide business users and end users with core platform services and ensure appropriate regulatory safeguards against unfair practices of service providers, who have the status of gatekeepers. When core services are provided by gatekeepers, as persons who exercise significant market influence, the risk of distortion of market competition increases significantly. That is why the Regulation defines a series of measures with the aim of achieving, first of all, ex ante effects on the possibility of unlimited market competition and fairness in the digital sector. With the aim of preventive protection of the digital service marketplace, the Regulation prescribes what the providers of core platform services must not do, or what they are obliged to do and the powers of the Commission in terms of market research. After the conducted research, the Commission can issue an implementing act ordering gatekeeper to stop non-compliant behavior within a reasonable period of time, as well as impose sanctions in the form of fines and periodic penalty payments.

Key words: Gatekeeper. – Market. – Competition. – Platform. – Business Users. – End Users.

Датум пријема рада: 20. 4. 2023.

Датум измене рада: 3. 9. 2023.

Датум прихватања рада: 15. 9. 2023.