

PREDLOG JAVNE POLITIKE

# o mogućim pravcima regulacije digitalnih platformi u Srbiji

sa aspekta zaštite konkurencije i prava  
informativnih tehnologija na primeru  
platformi za dostavu hrane



**CENTAR**  
ZA ISTRAŽIVANJE  
JAVNIH POLITIKA



# Impresum

## NASLOV

Predlog javne politike o mogućim pravcima regulacije digitalnih platformi u Srbiji sa aspekta zaštite konkurencije i prava informacionih tehnologija na primeru platformi za dostavu hrane

## AUTORKE

**Advokat Tijana Žunić Marić**

(partner u Žunić Law)

**Advokat Jelena Đukanović**

(stariji advokat saradnik u Žunić Law)

**Advokat Jelena Obradović**

(stariji advokat saradnik u Žunić Law)

## UREDнице

**Branka Anđelković**

**Tanja Jakobi**

## IZDAVAČ

**Centar za istraživanje javnih politika**

[office@publicpolicy.rs](mailto:office@publicpolicy.rs)

<http://publicpolicy.rs>

## DIZAJN I PRELOM

**Sonja Lundin**

## ŠTAMPA

**Mala Knjiga,**

Novi Sad

## TIRAŽ

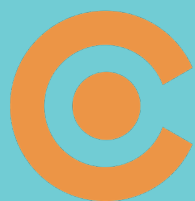
**50**



PREDLOG JAVNE POLITIKE

# o mogućim pravcima regulacije digitalnih platformi u Srbiji

sa aspekta zaštite konkurencije i prava  
informativnih tehnologija na primeru  
platformi za dostavu hrane



**CENTAR**  
ZA ISTRAŽIVANJE  
JAVNIH POLITIKA

Beograd  
2024. godine

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji – Europe ASAP“ koji Centar za istraživanje javnih politika realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.



# Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>8</b>
<b>1. Platformska ekonomija</b>	<b>10</b>
1.1. Pojam i vrste elektronskih platformi	10
1.1.1. Digitalne platforme za dostavu hrane i drugih proizvoda	11
<b>2. Relevantan pravni okvir EU za jedinstveno digitalno tržište</b>	<b>14</b>
2.1. Uvodna razmatranja	14
2.2. Uredba o uređivanju odnosa platforme i privrednih subjekata (Platform to Business Regulation – P2B)	15
2.3. Akt o digitalnim uslugama ( <i>Digital Service Act - DSA</i> )	17
2.4. Akt o digitalnim tržištima ( <i>Digital Markets Act - DMA</i> )	18
2.5. Akt o veštačkoj inteligenciji ( <i>Artificial Intelligence Act</i> )	20
<b>3. Platformski rad - pravni okvir pojedinačnih država članica EU</b>	<b>21</b>
<b>4. Postojeći pravni okvir u Srbiji</b>	<b>24</b>
4.1. Uvod	24
4.2. Zakon o zaštiti konkurencije	25
4.2.1. Godišnji izveštaji Evropske komisije relevantni za oblast konkurencije	27
4.3. Zakon o elektronskoj trgovini	29
4.4. Zakon o trgovini	31
4.5. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	33

<b>5. Platforme za dostavljanje hrane i izazovi u poslovanju privrednih subjekata (trgovaca i restorana) u Srbiji</b>	<b>35</b>
5.1. Struktura tržišta platformi za dostavljanje hrane u EU i Srbiji	36
5.2. Glavni nalazi Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije	38
<b>6. Diskusija</b>	<b>41</b>
<b>7. Formulisanje preporuka za uređenje poslovanja digitalnih platformi u saglasnosti sa Evropskim standardima</b>	<b>46</b>
7.1. Preporuke u oblasti prava konkurencije	46
7.1.1. Preporuke u pogledu primene postojećeg propisa	46
7.1.2. Preporuke za donošenje novog propisa	49
7.2. Preporuke u oblasti digitalnog poslovanja	51
7.2.1. Preporuke za donošenje novih propisa	51
7.2.2. Preporuke za izmene zakona	56
7.3. Preporuke za primenu propisa	58

# Uvod

Prva domaća platforma za dostavu hrane u Srbiji, „Donesi“, započela je svoje poslovanje 2006, a kasnije su joj se pridružile i druge kao što su „Alideda“ i „Wolt“ (2018.), „Glovo“ (2019.) „CarGo Butler“ (2020.) i „Mister D“ (2021.).

Od Kovid 19 do danas, platforme za dostavu hrane su značajno uvećale svoju ekonomsku aktivnost. Ovaj dinamičan rast pratilo je ukupnjavanje igrača na globalnom tržištu, koje se odrazilo i na tržište u Srbiji gde danas dva igrača, „Glovo“ i „Wolt“ prema dostupnim podacima pokrivaju četiri petine tržišta<sup>1</sup>. ovom sektoru.<sup>2</sup>

Ove značajne promene na tržištu Republike Srbije odvijale su se unutar gotovo nepromenjenog zakonodavnog okvira. Tako su platforme koje posluju u Srbiji u Agenciji za privredne registre najčešće registrovane kao preduzeća za obavljanje konsultantske delatnosti u oblasti informacione tehnologije ili preduzeća za obavljanje delatnosti reklamnih agencija.<sup>3</sup> Nemogućnost razlikovanja platformi kao specifičnih poslovnih entiteta u odnosu na druga preduzeća u ovim delatnostima, otežava uvid kreatora javnih politika u kretanja u ovom sektoru, što je tek nedavno prepoznato.<sup>4</sup>

---

1 U svojoj Sektorskoj analizi tržišta platformi za dostavljanje hrane, Komisija za zaštitu konkurencije je utvrdila da je u junu 2021. godine Glovo, nakon preuzimanja brenda Donesi, stekao tržišni udeo u opsegu od od 60-70%, dok je Wolt u istoj godini bio drugi sa udelom u opsegu od od 30-40%. Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina*, 2022. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf)

2 Opširnije o preuzimanju „Glovo“ i „Wolt“ vidi u: B. Andjelkovic, T. Jakobi, M. Kovac, Lj. Radonjic, A. Badger, M. Graham. *Fairwork Serbia Ratings 2023: Delivering Discontent: Dynamic Pricing and Worker Unrest*, 2023. Dostupno na internet adresi: <https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2023/09/Fairwork-Serbia-Ratings-2023-EN-FNAL.pdf>

3 B. Anđelković, T. Jakobi, Lj. Radonjić, Lj. *Uspon mobilnih aplikacija za dostavu hrane i prevoz putnika: Slučaj Srbije*, 2020. Dostupno na internet adresi: <https://publicpolicy.rs/publikacije/cb4b25aab98a94517d8d4a3e70e7cb6cc9b50867.pdf>

4 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina*, 2022.



Odsustvo sistematskog prikupljanja podataka o ovim poslovnim entitetima, izraslim na krilima dramatičnog uspona digitalizacije, za sobom povlači i druge nejasnoće kao što su one u vezi sa mogućnošću procene veličine tržišta platformi, njihovih međusobnih odnosa na tržištu i uslova koje one nameću drugim igračima unutar njihovih mreža. Među njima su mala i srednja preduzeća koja sa njima posluju, potrošači, dostavljači koji rade preko platformi a zaposleni su na drugom mestu i drugi posrednici koji omogućavaju da ovi složeni sistemi posluju. Takođe, donedavno nije bilo ni dovoljno podataka o eventualnim barijerama koje na ovako koncentrisanom tržištu postoje za ulazak novih igrača.<sup>5</sup>

Na ova otvorena pitanja je u svojim analizama, kako ekonomskim<sup>6</sup>, tako i u oblasti radnog prava<sup>78910</sup> prvi ukazao Centar za istraživanje javnih politika (CENTAR), a zatim i Komisija za zaštitu konkurencije.

---

5 Ibid.

6 B. Anđelković, T. Jakobi, Lj. Radonjić. *Uspon mobilnih aplikacija za dostavu hrane i prevoz putnika: Slučaj Srbije*, 2020. Dostupno na internet adresi: <https://publicpolicy.rs/publikacije/155048b3b69aba23a99d05100b5990b864ac346a.pdf><https://publicpolicy.rs/publikacije/cb4b25aab98a94517d8d4a3e70e7cb6cc9b50867.pdf>

7 B. Anđelković, T. Jakobi, M. Kovač, S. Golušin. *Pakleni vozači: Ima li dostojanstvenog rada na digitalnim platformama za dostavu i prevoz putnika u Srbiji*, 2020. Dostupno na internet adresi: <https://publicpolicy.rs/publikacije/7541feaa6a2ab37f0f57ea39f035f9cc247d6a75.pdf>

8 B. Anđelković, T. Jakobi, M. Kovač, S. Golušin, F.U. Spilda, M. Graham. *Fairwork Serbia Ratings 2021: Labour Standards in the Platform Economy*, 2022. Dostupno na internet adresi: [https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2022/05/Fairwork\\_Report\\_Serbia-2021.pdf](https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2022/05/Fairwork_Report_Serbia-2021.pdf)

9 B. Anđelković, T. Jakobi, M. Kovač, S. Golušin, F.U. Spilda, A. Badger, M. Graham. *Fairwork Serbia, Ratings 2022: Labour Standards in the Platform Economy*, 2022. Dostupno na internet adresi: [https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2022/12/221219\\_fairwork\\_serbia-report-2022\\_RZ\\_red.pdf](https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2022/12/221219_fairwork_serbia-report-2022_RZ_red.pdf)

10 B. Anđelković, T. Jakobi, M. Kovač, Lj. Radonjić, A. Badger, M. Graham. *Fairwork Serbia Ratings 2023: Delivering Discontent: Dynamic Pricing and Worker Unrest*, 2023. Dostupno na internet adresi: <https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2023/09/Fairwork-Serbia-Ratings-2023-EN-FNAL.pdf>

Ona je u svojoj sektorskoj analizi<sup>11</sup> skrenula potrebu za usaglašavanjem srpskog zakonodavstva sa evropskim i preporučila resornom Ministarstvu za trgovinu da započne izradu relevantnih propisa kojim bi se uredilo poslovanje digitalnih platformi.<sup>12</sup>

Polazeći od svojih istraživačkih rezultata i preporuka Komisije, CENTAR je započeo razvijanje sveobuhvatnog predloga za regulacije digitalnih platformi za dostavu hrane kao poslovnih entiteta i kao poslodavaca.

Analiza i preporuke u ovom predlogu javne politike razvijeni su u saradnji sa advokatskom kancelarijom Žunić Law i usmereni su na usaglašavanje srpskog zakonodavstva sa evropskim propisima u oblasti regulacije digitalnih platformi i specifično digitalnih platformi za dostavu hrane kao poslovnih entiteta.

## 1. PLATFORMSKA EKONOMIJA

### 1.1. POJAM I VRSTE ELEKTRONSKIH PLATFORMI

Ubrzani proces digitalizacije oblikuje način na koji živimo i radimo, menja modalitete pružanja različitih vrsta usluga, utiče na tržište rada i alokaciju poslova, kao i na mogućnosti obezbeđivanja naknade za pruženi rad. U srcu ovog transformativnog procesa jeste pojava digitalnih platformi čija pojava i dramatičan rast pred zakonodavce i društva postavlja pitanje pronalaženje balansa između njihovog neometanog razvoja i funkcionisanja, sa jedne strane, i postavljanju granica u koncentraciji njihove moći i uticaja na komercijalnim tržištima i tržištima radne snage, sa druge strane.

Platforme za dostavu hrane i drugih proizvoda pripadaju široj porodici digitalnih platformi koja se definišu kao tržišta na internetu koja imaju „dvostranu“ ili „višestranu“ strukturu, jer omogućavaju

---

11 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.* Dostupno na internet adresi <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza-digitalnih-platformi-dostava-hrane.pdf>

12 O ostalim preporukama vidi dalje u tekstu u odeljku 5.2. Glavni nalazi Komisije

transakcije ili interakcije između dve i više nezavisnih grupa. U ovim interakcijama, barem jedan, ali često i svi učesnici, ostvaruju korist od povećanja broja korisnika na drugoj strani ili drugim stranama<sup>13</sup><sup>14</sup>. Fokus platformskih kompanija je prvenstveno usmeren na kontrolu platforme koja omogućava naplatu „digitalne rente”<sup>15</sup> odnosno elektronskog posredovanja u ovom procesu<sup>16</sup>.

### 1.1.1. DIGITALNE PLATFORME ZA DOSTAVU HRANE I DRUGIH PROIZVODA

Digitalne platforme za dostavu hrane i drugih proizvoda su onlajn entiteti koji pružaju uslugu organizovanja dostave hrane/proizvoda i olakšavaju interakciju između restorana, dostavljača i kupaca hrane koji međusobno stupaju u kontakt putem ovih digitalnih platformi. Praksa prepoznaje tri različita poslovna modela digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda:

**i) poslovni model koji se bazira samo na prijemu porudžbina preko digitalne platforme;**

**ii) poslovni model koji uključuje prijem porudžbina i organizaciju dostave putem digitalnih platformi;**

**iii) poslovni model vertikalno integrisanih platformi (engl. full-stack model) koji osim prijema porudžbina i organizacije**

---

13 A. Hagju, J. Wright, J. *Multi-sided platforms*, *International Journal of Industrial Organization* 43, 162-174, 2015. Dostupno na internet adresi: <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2015.03.003>

14 B. Martens. *An economic policy perspective on online platforms*. *Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 5*, 2016. Dostupno na internet adresi: <https://jointresearch-centre.ec.europa.eu/system/files/2016-05/JRC101501.pdf>

15 N. Srnicek. *Platform capitalism*, John Wiley & Sons, 2017.

16 A. Furlan. *Food delivery: An analysis of existing and future business models based on digital platforms*, 2021. Dostupno na internet adresi: <http://dspace.unive.it/handle/10579/19498>

## dostave putem digitalnih platformi obuhvata i proces pripreme hrane.<sup>17</sup>

Dodatno, u domenu rada Međunarodna organizacija rada (MOR) deli digitalne platforme na dve grupe u zavisnosti od toga da li se rad platformskih radnika odvija u virtuelnom ili fizičkom prostoru, odnosno na lokaciji.<sup>18</sup> Za potrebe ove analize relevantne su digitalne platforme zasnovane na lokaciji (engl. location-based platforms), preko kojih se organizuje obavljanje radnih zadataka na određenim fizičkim mestima, lično od strane platformskih radnika. Ova grupa uključuje poslove kao što su taksi usluge, usluge dostave hrane i majstora (kao što su vodoinstalater ili električar), ili na primer kućni poslovi poput čišćenja i peglanja.<sup>19</sup>

Ovakva „hibridna“ priroda, čini platforme kompleksnijim za podvođenje pod adekvatnu pravnu regulativu, jer su na raskršću više vrsta propisa i, najčešće, više različitih nadležnosti državnih organa. To stvara pogodno tlo za korišćenje pravnih praznina i mimoilaženje postojećih normi, koje se mogu negativno odraziti na konkurenciju na tržištu i čitav niz tržišnih učesnika.

Imajući u vidu da mrežni efekti, nove tehnologije, ekonomija rasta i analitika zasnovana na velikom broju podataka omogućavaju ovim platformama a steknu veliku finansijsku moć,<sup>20</sup> pojavila se potreba za sveobuhvatnim uređenjem digitalnih platformi uopšte, pa tako i digitalnih platformi za dostavu hrane. Pravno uređenje tripartitnog odnosa između klijenta - restorana, digitalne platforme i platformskog radnika obuhvata:

---

17 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina*, 2022., str. 6..

18 Međunarodna organizacija rada, *World Employment and Social Outlook: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, 2021., str. 33.

19 *Ibid.*, str. 18

20 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina*, 2022., str. 5. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf).

**a. Propise koji se odnose na trgovinu, a naročito elektronsku trgovinu i digitalno poslovanje uopšte;**

**b. Propise iz domena prava konkurencije;**

**c. Radnopravne propise u okviru kojih bi trebalo najpre razmotriti položaj platformskih radnika;**

**d. Poreske propise u okviru kojih bi trebalo razmotriti da li se oni u potpunosti poštuju od strane platformi i privrednih subjekata koji se bave dostavom (na primer, da li je saradnja između platforme i preduzetnika u skladu sa „testom samostalnosti“ predviđenim Zakonom o porezu na dohodak građana);**

**e. Propise koji bi trebalo da razgraniče delatnost pružanja poštanskih usluga od pružanja usluga dostave restoranske hrane;**

**f. Propise koji se odnose na bezbednost restoranske hrane;**

Ovaj predlog javne politike će se ograničiti samo na razmatranje pravnog okvira pod tačkama a. (trgovina, elektronska trgovina i digitalno poslovanje) i b. (pravo konkurencije). Radnopravni propisi koje se bave položajem platformskih radnika razmatrani su u drugim analizama CENTRA<sup>212223</sup>. U

---

21 S. Jašarević, B. Urdarević, M. Petrović, D. Božičić. *Normativno regulisanje platformskog rada u Srbiji*, 2024 [u pripremi].

22 B. Anđelković, T. Jakobi, M. Kovač, S. Golušin. *Pakleni vozači: Ima li dostojanstvenog rada na digitalnim platformama za dostavu i prevoz putnika u Srbiji*, 2020. Dostupno na internet adresi: <https://publicpolicy.rs/publikacije/7541feaa6a2ab37f0f57ea39f035f9cc247d6a75.pdf>

23 Božičić, D. *Modaliteti angažovanja radnika na platformama za dostavu: može li predložena direktiva Evropske unije da promeni stvari*, 2022. Dostupno na internet adresi <https://publicpolicy.rs/publikacije/eff1e6ffde774857ebccfa4459eba7d213e0cbc.pdf>

kontekstu usaglašavanja Republike Srbije sa EU propisima, CENTAR 'e do kraja godine predstaviti predlog transpozicije Direktive o platformskom radu u srpsko zakonodavstvo.

## 2. RELEVANTAN PRAVNI OKVIR EU ZA JEDINSTVENO DIGITALNO TRŽIŠTE

### 2.1. UVODNA RAZMATRANJA

“Digitalna strategija za Evropu” (“Strategija”) predstavlja program na nivou EU za regulisanje digitalne sredine i poslovnih i drugih odnosa u njenim okvirima za period od 2021. do 2027. godine. **U okviru ove inicijative, EU je prepoznala neophodnost bolje i temeljnije regulacije elektronskih platformi, kao posebno značajnih aktera u digitalnom dobu.** Za Srbiju mogu od posebnog značaja za rešavanje pitanja regulisanja elektronskih platformi biti sledeći akti:

- **Uredba o uređivanju odnosa platforme i privrednih subjekata (Platform to business regulation - P2B)**
- **Akt o digitalnim uslugama (Digital Services Act – DSA)**
- **Akt o digitalnim tržištima (Digital Markets Act – DMA)**
- **Akt o veštačkoj inteligenciji (Artificial Intelligence Act).**

Uredba o uređivanju odnosa platforme i privrednih subjekata ([Platform to business regulation - P2B](#)) počela je da se primenjuje još sredinom 2020. godine. Cilj ovog akta je bio da se uspostavi fer, transparentno i predvidljivo poslovno okruženje za manje firme i trgovce koji se oslanjaju u svom poslovanju na, između ostalog, online platforme.

Tokom 2022. godine su na snagu već stupili ključni propisi, gde spadaju Akt o digitalnim uslugama ([DSA](#)) i Akt o digitalnim tržištima ([DMA](#)), koji zajedno čine Paket propisa o digitalnim uslugama (The Digital Services Act Package). Paket propisa o digitalnim uslugama koji je na snazi od novembra 2022. godine, za cilj ima<sup>24</sup>:

**a) kreiranje sigurnijeg digitalnog prostora u kome će biti zaštićena prava svih korisnika digitalnih usluga**

**b) uspostavljanje inovativnog, konkurentnog okruženja koje je podobno za napredak i razvoj, a u kome će svi učesnici imati izjednačen položaj.**

U nastavku ćemo analizirati akte koji čine Paket propisa o digitalnim uslugama.

## **2.2. UREDBA O UREĐIVANJU ODNOSA PLATFORME I PRIVREDNIH SUBJEKATA (PLATFORM TO BUSINESS REGULATION – P2B)**

P2B je uredba usvojena na nivou EU, koja je stupila na snagu 12. jula 2020. godine<sup>25</sup>. Zamisao iza njenog usvajanja je uspostavljanje fer i transparentnog poslovnog okruženja za firme i trgovce koji se u poslovanju oslanjaju na online mehanizme i mogućnosti poput elektronskih prodavnica, app store-ova, društvenih mreža, različitih alata za poređenje cena i slično<sup>26</sup>.

Okidač za usvajanje ove uredbe jeste uviđanje činjenice da platforme za pružanje usluga, koje nesporno imaju vrlo povoljan položaj koji im omogućava doseganje maksimalnog broja korisnika,

---

24 Evropska komisija, internet stranica *The Digital Services Act package*. Dostupno na internet adresi <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, posećena dana 16.01.2024. godine.

25 *Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, PE/56/2019/REV/1*, od dana 20.06.2019. godine.

26 Evropska komisija, internet stranica *Platform-to-business trading practices*. Dostupno na internet adresi <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/platform-business-trading-practices>, posećena dana 16.01.2024. godine.

takođe imaju i mogućnost nanošenja štete drugim učesnicima na tržištu koji, s druge strane, nemaju efikasan mehanizam zaštite. Drugim rečima, EU je prepoznala očiglednu neravnotežu u moći između platformi, sa jedne strane, i manjih trgovaca i biznisa, sa druge strane. To je dovelo do usvajanja P2B Uredba koja ima za cilj da manje biznise, koji su zavisni od platforme, zaštiti od štetne trgovinske prakse nezavisno od prava konkurencije u okviru EU. P2B Uredba je prvi korak EU u boljem praćenju ekonomije online platformi zbog toga što je pojedina praksa zabrinjavajuća za stanje konkurencije na tržištu, a standardni ex-post mehanizmi nisu dovoljno učinkoviti i efikasni.<sup>27</sup>

Ova Uredba se primenjuje na kompanije koje posredstvom online platformi pružaju usluge krajnjim korisnicima koji se nalaze na teritoriji EU i UK, nezavisno od toga gde se nalazi platforma, a njen cilj je implementacija pravičnog, transparentnog i predvidljivog okruženja kao i sprečavanje radnji nelojalne konkurencije u pogledu poslovanja na online platformama<sup>28</sup>. Jedan od najvažnijih seta pravila koja je ova uredba uvela jesu pravila koja se odnose na sadržaj ugovora između platformske kompanije i njenih korisnika, odnosno uslova korišćenja (Terms of Use) koji se objavljuju na platformi. Detaljna regulativa u pogledu odredaba koje uslovi korišćenja moraju i ne smeju da sadrže predstavlja značajan pomak na polju unapređenja pravnog okvira za tzv. *cloud* ugovore<sup>29</sup> koji do sada nije bio tako detaljno uređen.

P2B uredba navodi niz pravila u vezi sa prestankom ugovora, suspenzijom ugovora ili ograničenjima biznisa koji koriste platformu. Takođe, platforma mora da navede sve moguće razloge za prestanak, ograničenje ili suspenziju nekog biznisa koji je korisnik platforme. Platforma, takođe, ne može da uvodi uslove za raskid ugovora koji su nesrazmerni ili stvaraju „neopravdanu teškoću“ za biznis

---

27 Ovakvo mešanje regulatora u ugovorne odnose B2B nije izolovan slučaj u EU. Neke države članice su proširile primenu Direktive o nefer tržišnim uslovima sa B2C na B2B odnose.

28 Pored toga, ideja je da P2B direktiva utiče na same platforme i njihove uslove korišćenja, koji bi trebali biti sastavljeni na 'jasnom i razumljivom jeziku' i trebali bi lako biti dostupni korisnicima u svim fazama korišćenja platforme. Stoga je naredni korak da subjekti na koje se primenjuje ova Uredba usklade svoje uslove poslovanja sa novim pravilima.

29 *Cloud* ugovori su ugovori koji se zaključuju jednostranim prihvatanjem uslova iz ugovora od strane korisnika, a ne "tradicionalnim" potpisivanjem obe ugovorne strane.



da izađe iz ugovora. Osim toga, Platforma mora da bude transparentna u vezi sa kriterijumima na osnovu kojih se vrši rangiranje u okviru te platforme.

Uz samo usvajanje Uredbe, formiran je i EU opservatorijum ekonomije online platformi ([EU Observatory on the Online Platform Economy](#)) za praćenje najnovijih trendova u ovoj oblasti, koji čine ekspertske članovi Evropske komisije, sa idejom pružanja doprinosa i pomoći Evropskoj komisiji u daljoj razradi pravne regulative online platformi. Preko [svoje internet stranice](#), Opservatorijum pruža i mogućnost učesnicima u digitalnoj sferi da prijave nepravilnosti ili nejasnoće koje primete.

### 2.3. AKT O DIGITALNIM USLUGAMA (DIGITAL SERVICE ACT - DSA)

Cilj DSA je obezbeđivanje transparentnosti, bezbednosti korisnika i odgovornosti digitalnih platformi.

DSA<sup>30</sup> se primenjuje na sve učesnike na tržištu koji pružaju digitalne usluge. Tu pre svega spadaju online platforme i posrednici poput društvenih mreža, platformi za deljenje sadržaja, online “bazara” ili “tržnih centara” (*marketplaces*), prodavnica preko kojih se preuzimaju aplikacije (*app stores*), kao i platformi koje se koriste za pronalaženje i rezervaciju smeštaja ili transporta. Za takve kompanije, DSA je uveo neke nove obaveze u pogledu njihove odgovornosti za sadržaj koji se nalazi na njihovim platformama.

Konkretne obaveze zavise od kategorije u koju je određena kompanija svrstana, a kategorizacija se vrši na osnovu kriterijuma poput broja aktivnih korisnika.<sup>31</sup> U četvrtu kategoriju spadaju “veoma velike platforme” i “veoma veliki pretraživači” koji su tu titulu stekli činjenicom da imaju više od 45 miliona korisnika, što čini 10% populacije EU, usled čega imaju dodatne obaveze i kraći rok za usklađivanje sa DSA. Jedna od najistaknutijih obaveza je obaveza sprovođenja godišnje procene

---

30 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC COM/2020/825 final, od dana 15.12.2020. godine.

31 Kao preduslov za vršenje takve kategorizacije, DSA je obavezao sve platforme registrovane u bilo kojoj državi članici EU da najkasnije do 17.02.2023. godine objave broj aktivnih korisnika, na osnovu kog broja su kompanije razvrstane u četiri kategorije.

rizika, što će najveće kompanije iz pomenute kategorije morati da urade po prvi put već u roku od 4 meseca od dana stupanja DSA na snagu. Pored toga, zemlje članice EU su u obavezi da do dana stupanja na snagu ovog akta imenuju Koordinatora za digitalne usluge, čiji zadatak će biti praćenje i izvršavanje DSA na nacionalnom nivou.

DSA je stupio na snagu u novembru 2022. godine, a počinje sa primenom 15 meseci nakon toga, odnosno u februaru 2024. godine.<sup>32</sup>

## 2.4. AKT O DIGITALNIM TRŽIŠTIMA (*DIGITAL MARKETS ACT - DMA*)

DMA je propis koji uređuje pitanje konkurencije i definiše jasne uslove poslovanja za velike digitalne platforme. Cilj DMA je da u deluje preventivno, „ex ante“, tako da velike digitalne platforme samim poštovanjem obaveza iz DMA spreči da krše „klasične“ odredbe o zaštiti konkurencije, odnosno da zloupotrebe svoju značajnu tržišnu snagu. Usvajanjem DMA, Evropska komisija namerava da uspostavi dodatni, komplementarni, nivo zaštite od zloupotreba u odnosu na „klasično“ pravo konkurencije koje deluje „ex post“, odnosno ocenjuje usklađenost radnji sa pravom konkurencije tek nakon što su se te radnje zaista i desile i potencijalno dovele do ograničavanja, sprečavanja ili narušavanja konkurencije.

Za razliku od DSA, DMA<sup>33</sup> se odnosi na uži krug subjekata – na tzv. kontrolore pristupa (gatekeepers). U ovu kategoriju spadaju one digitalne platforme koje su zbog broja korisnika stekle sistemsku ulogu na tržištu digitalnih usluga, i koje često predstavljaju „levak“ između pružalaca i korisnika (digitalnih) usluga. Stoga su ovim aktom primarno „pogođene“ najveće online platforme koje imaju

---

32 Izuzetak od ovog pravila jesu veoma velike platforme i pretraživači iz četvrte kategorije, koji su imali rok od 4 meseca da se usklade sa novom regulativom i da objave izveštaj o proceni rizika. Ostale države članice EU koje ne spadaju u ovu kategoriju su dužne da do 17.02.2024. godine ispune nove obaveze koje DSA predviđa, u šta spada i imenovanje koordinatora digitalnih usluga (engl. Digital Services Coordinators), koji će biti nezavisno telo zaduženo za nadzor nad ispunjenjem novih pravila na nacionalnom nivou i koordinaciju sa međunarodnim organima.

33 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), PE/17/2022/REV/1, od dana 14.09.2022. godine.

toliko jaku ekonomsku poziciju i uticaj na tržište, da postoji velik rizik od njihovog negativnog uticaja na konkurenciju. Kriterijuma za određivanje ko spada u ovu kategoriju ima nekoliko i pretežno se odnose na broj korisnika i godišnji prihod kompanije kao primarni pokazatelj ekonomske moći i dominacije na tržištu.

Konkretniji razlog za donošenje ovog akta su nedostaci u propisima koji regulišu zaštitu konkurencije, pre svega sporost samih postupaka i nemogućnost adekvatnog postupanja u slučajevima gde se kao strana javlja neki od “velikih igrača” u digitalnom sektoru.<sup>34</sup> Novim aktom se teži da se pred ovu posebnu kategoriju subjekata već u startu postave ograničenja i obaveze koje će od početka kreirati balans na tržištu i smanjiti potrebu da se kasnije, u slučaju postupka za zaštitu konkurencije, sprovodi detaljno istraživanje i dokazivanje budući da su to radnje koje u praksi uglavnom dovode do zastoja<sup>35</sup>.

DMA je takođe stupio na snagu u novembru 2022. godine, paralelno sa DSA (u svega nekoliko dana razlike), ali predviđa nešto drugačije rokove pa je njime uvedena obaveza kompanija u EU da do 3. jula 2023. godine dostave Evropskoj komisiji podatak o broju svojih korisnika, kako bi Komisija sačinila spisak kompanija koje spadaju u kategoriju gatekeepers. Nakon što je to učinjeno, kompanije sa liste su obavezane da se usklade sa svojim obavezama u roku od 6 meseci, odnosno do marta 2024. godine.

Trenutno, lista se sastoji od 6 gatekeeper-a: Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta i Microsoft.

---

34 Pored toga, DMA teži:

- sprečavanju diskriminacije malih kompanija u odnosu na velike,
- većem stepenu zaštite i prenosivosti podataka o ličnosti korisnika platformi, kroz veću transparentnost, ograničavanje obrade podataka u svrhe marketinga, i sl.

35 M. Dietrich, N. Jung, A. van Rooijen, Digital Regulation in Europe, 25.11.2022. Dostupno na internet stranici <https://globalcompetitionreview.com/guide/digital-markets-guide/second-edition/article/digital-regulation-in-europe>

## 2.5. AKT O VEŠTAČKOJ INTELIGENCIJI (ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT)

Prvi predlog Akta o veštačkoj inteligenciji<sup>36</sup> je objavljen 2021. godine, a u decembru 2023. godine je postignut politički sporazum između upravnih tela EU povodom donošenja ovog akta. Evropski parlament je usvojio Akt o veštačkoj inteligenciji u martu 2024. godine, a stupanje na snagu se očekuje u maju ili junu 2024. godine nakon objavljivanja Akta u zvaničnom glasniku. Puna primena Akta nastupa u roku od 24 meseca od dana stupanja na snagu, uz određene izuzetke za koje su predviđeni kraći ili duži rokovi početka primene<sup>37</sup>.

Akt ima za cilj da utvrdi uslove za sisteme veštačke inteligencije u zavisnosti od toga koliki rizik po društvo one nose sa sobom. Ako se ispostavi da sistemi veštačke inteligencije imaju visok nivo rizika, za njih će biti postavljeni stroži uslovi i kontrola, a u ekstremnijim slučajevima može biti zabranjeno njihovo korišćenje. S druge strane, sistemi manjeg rizika moraće da ispune blaže zahteve u pogledu transparentnosti.<sup>38</sup>

Predložene odredbe pretežno se fokusiraju na developere AI sistema unutar EU ali obuhvataju i subjekte koji uvode AI sisteme na tržište EU ili ih koriste unutar granica EU. Kako bi se sprečili pokušaji zaobilaženja pravila Akta o veštačkoj inteligenciji, regulativom će se obuhvatiti i pružaoci i korisnici AI sistema smešteni u trećim zemljama ukoliko se proizvodi koji proističu iz tih AI sistema koriste unutar EU.<sup>39</sup>

---

36 *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain Union legislative acts COM/2021/206 final*, od dana 21.04.2021.

37 Evropski parlament, zvanična internet stranica, dostupno na internet adresi: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>, posećeno dana 11.04.2024. godine

38 European Parliamentary Research Service, T. Madiega, S. Chahri, *Artificial intelligence act*, 2023. Dostupno na internet adresi: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS\\_BRI\(2021\)698792\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf).

39 T. Žunić Marić, D. Spasojević, *Uređivanje propisa u upotrebi veštačke inteligencije – Razmatranje Zakona EU o veštačkoj inteligenciji*, 30.11.2023. Dostupno na internet adresi <https://zuniclaw.com/eu-zakon-vestacka-inteligencija/>.

Akt o veštačkoj inteligenciji između ostalog predviđa i mere za nadzor nad AI sistemima, koje uključuju osnivanje Evropskog odbora za veštačku inteligenciju na nivou EU, obavezu članica EU da imenuju nadležne organe za nadzor sprovođenja regulative, korektivne mere (zabrana, ograničenje, povlačenje ili opoziv sistema veštačke inteligencije) za slučaj nepoštovanja odredaba regulative, i administrativne kazne.

Iako su se inicijalno pojavile nesuglasice među članicama EU u pogledu nivoa obaveznosti samog Akta o veštačkoj inteligenciji, čini se da je postignuto rešenje koje je prihvatljivo za sve strane.

U narednom poglavlju ćemo se osvrnuti na promene u regulativi pojedinačnih članica EU koje se odnose na regulaciju platformi za dostavu hrane bilo kao učesnika na tržištu u određenim privrednim sektorima (transportu, ugostiteljstvu, poštanskim uslugama) ili kao novih tipova poslodavaca.

### 3. PLATFORMSKI RAD - PRAVNI OKVIR POJEDINAČNIH DRŽAVA ČLANICA EU

Uočljiva je različita praksa država u pogledu regulacije delatnosti posredovanja u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane. U zemljama koje su donele posebne propise kojima se reguliše platformski rad, prisutni su sledeći tipovi regulacije:

#### a. Zemlje koje su usvojile posebne propise kojima se reguliše delatnost digitalnih platformi, kao što su na primer Španija<sup>40</sup> i Portugal<sup>41</sup>.

---

40 Real Decreto-ley 9/2021.

41 Law no. 45/2018 (Uber Law).

**b. Zemlje u kojima je kroz sektorsku regulaciju (kao što su transport, ugostiteljstvo, poštanske usluge i sl) uređena delatnost digitalnih platformi. Primer ovakve regulacije postoji u Letoniji<sup>42</sup> i Austriji<sup>43</sup>.**

**c. Zemlje u kojima se kroz opšti radnopravni režim reguliše položaj platformskih radnika i digitalnih platformi kao poslodavaca, kao što je na primer u Belgiji.<sup>44</sup>**

Sa ciljem sagledavanja i analize relevantnih aspekata platformskog rada, na međunarodnom nivou je sprovedeno istraživanje pravnog regulisanja rada na platformama<sup>45</sup>. Ovom analizom obuhvaćeno je više od 30 zemalja, među kojima veći deo spada u članice EU. Generalni zaključak istraživanja jeste da na evropskom nivou postoji izvesni pomak u pogledu pravnog regulisanja platformskog rada. Među analiziranim državama, rezultati istraživanja pokazala su da:

- **Od 31 države, definiciju platforme sadrže nacionalna zakonodavstva 7 zemalja.**
- **Registri platformskih kompanija postoje u 4 države (Portugal, Turska, Francuska i Belgija).**
- **Pojedine države (Španija, Italija i Belgija) prepoznaju radnike na platformama kao zaposlene. Pored toga, u većem broju zemalja (čak 15)**

---

42 Grozījumi Autopārvadājumu likumā (Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1995, 20. nr.; 1997, 8. nr.; 1998, 24. nr.; 1999, 21. nr.; 2001, 1., 12. nr.; 2002, 12. nr.; 2003, 23. nr.; 2004, 10. nr.; 2005, 2., 12. nr.; 2006, 1., 15. nr.; 2007, 10., 15. nr.; 2008, 3., 24. nr.; Latvijas Vēstnesis, 2010, 174., 206. nr.; 2011, 80. nr.; 2013, 40. nr.; 2015, 91. nr.).

43 Kollektivvertrag für Fahrradboten, 22.01.2021

44 Loi portant des dispositions diverses relatives au travail, 03.10.2022.

45 Friedrich-Ebert-Stiftung Future of Work (FES), Projekat mapiranja platformske ekonomije, 2022. Dostupno na internet adresi <https://futureofwork.fes.de/our-projects/mapping-platform-economy>, posećena dana 16.01.2024. godine.

**postoji izvesna regulativa na osnovu koje se platformskim radnicima može priznati status zaposlenih, odnosno garantovati prava iz radnog odnosa (kao što su na primer, Norveška, Švedska i Nemačka), dok 14 zemalja ne reguliše njihov status.**

- **Većina zemalja nema u okviru svojih zakonodavstava specifičnu regulativu koja se odnosi na rad na platformama (22), a manji broj (9) ima, gde spadaju Italija, Francuska, Austrija.**

Takođe treba reći da su se neke zemlje odlučile za uspostavljanje nacionalnog registra platformskih kompanija i dostavljača<sup>46</sup>. Uvođenje registara digitalnih platformi je već delimično učinjeno u nekoliko zemalja EU i Turskoj. Ovi registri postoje u 4 zemlje (Portugal, Francuska, Belgija, Turska), ali su parcijalni i postoje u različitim sektorskim propisima (npr. elektronska trgovina, poreski propisi, propisi koji uređuju transport i sl). Opisani nacionalni registar bi mogao doprineti formiranju sveobuhvatne, temeljne slike o načinu delovanja, rizicima i elementima koji utiču na rad digitalnih platformi, što je važan preduslov za uspešno definisanje okvirnih pravila njihovog rada. Ovakvi registri bi za sada mogli biti uvedeni kroz izmene Zakona o elektronskoj trgovini<sup>47</sup>, pri čemu bi nadležnost za uspostavljanje registra i nadzor nad sprovođenjem ove obaveze mogla biti stavljena u ovlašćenje tržišnih inspektora ili inspektora za usluge informacionog društva, koji su inače nadležni za primenu Zakona o elektronskoj trgovini o čemu ćemo detaljnije govoriti u preporukama.

---

46 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.*,

47 Sličan pristup je prisutan u Turskoj, gde je zakonski osnov za vođenje registra platformi definisan upravo Zakonom o elektronskoj trgovini.

## 4. POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR U SRBIJI

### 4.1. UVOD

Republika Srbija je preduzela određene korake kako bi svoje zakonodavstvo uskladila sa inovativnim trendovima prisutnim na tržištu, a koji se pre svega odnose na sve više zastupljeno digitalno poslovanje.

Naime, prema **Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju** (u daljem tekstu: **SSP**)<sup>48</sup> dve najvažnije obaveze koje je naša zemlja preuzela potpisivanjem ovog Sporazuma je uspostavljanje zone slobodne trgovine i **usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU**.<sup>49</sup>

Oblast zaštite konkurencije u Srbiji regulisana je pre svega **Zakonom o zaštiti konkurencije**<sup>50</sup> koji je donet 2009. godine i izmenjen 2013. godine, kao i podzakonskim aktima kojima se preciziraju pojedine zakonske odredbe. Ovaj pravni okvir je samo delimično usklađen sa pravnim okvirom Evropske unije, imajući u vidu da, za razliku od prava Evropske unije u oblasti konkurencije, tokom poslednje decenije nije bilo značajnijih izmena u ključnim domaćim propisima u ovoj oblasti.

---

48 *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane*, je međunarodni ugovor, koji je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine čime je Srbija dobila status države pridružene Evropskoj uniji. Njegov tekst je dostupan na internet adresi: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf).

49 Ministarstvo Republike Srbije za evropske integracije, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Dostupno na internet adresi: <https://www.mei.gov.rs/sr/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/>

50 *Zakon o zaštiti konkurencije* („Sl.glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013 ).



Tako je 2013. godine, Srbija uskladila svoj pravni okvir sa Direktivom o elektronskoj trgovini<sup>51</sup>, a 2018. i 2019. godine su sa ciljem daljeg usklađivanja zakonodavstva sa odavno pristiglim digitalnim dobom, doneti odnosno izmenjeni sledeći akti:

- **Zakon o zaštiti podataka o ličnosti**<sup>52</sup>, kojim je srpsko zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno sa propisima Evropske unije koji se odnose na zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti, uzimajući u obzir sve veći značaj i protok podataka o ličnosti prilikom poslovanja pružaoca informacionih usluga.
- **Zakon o trgovini**<sup>53</sup> koji je prvi definisao i identifikovao razliku između elektronske platforme, elektronske prodavnice i tzv. „dropshipping-a”.
- **Izmenе Zakona o elektronskoj trgovini**<sup>54</sup> kojima su uvedene dodatne obaveze pružaocima usluga informacionog društva.

## 4.2. ZAKON O ZAŠTITI KONKURENCIJE

Odredbe Zakona o zaštiti konkurencije<sup>55</sup> primenjuju se na sve učesnike na tržištu, pa igraju i ključnu ulogu u kontekstu poslovanja digitalnih platformi za dostavu hrane.

---

51 *Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce').*

52 *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018).*

53 *Zakon o trgovini („Sl. glasnik RS”, br. 52/2019).*

54 *Zakon o elektronskoj trgovini („Sl. glasnik RS”, br. 41/2009, 95/2013 i 52/2019).*

55 *Zakon o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS”, br. 51/2009 i 95/2013).*

Povredom konkurencije u smislu ovog zakona smatraju se akti ili radnje učesnika na tržištu koje za cilj ili posledicu imaju ili mogu da imaju značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije, što uključuje:

- **zaključivanje restriktivnih sporazuma**, odnosno formalnih ili neformalnih ugovora i pojedinih odredaba ugovora, izričitih ili prećutnih dogovora, usaglašenih praksi, kao i odluka oblika udruživanja učesnika na tržištu koji za cilj ili posledicu imaju ili mogu da imaju značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije na tržištu. Primeri ovakvih sporazuma uključuju, ali se ne ograničavaju na, sporazume o utvrđivanju kupovnih ili prodajnih cena, podeli tržišta ili izvora nabavki, primenu nejednakih uslova poslovanja na iste poslove u odnosu na različite učesnike na tržištu čime se neki učesnici stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente. Restriktivni sporazumi su zabranjeni i ništavi, osim ukoliko nisu izuzeti od zabrane u skladu sa Zakonom i relevantnim podzakonskim aktima;
- **zloupotrebu dominantnog položaja** kada učesnik na tržištu, zbog svoje tržišne snage, može da posluje na relevantnom tržištu u značajnoj meri nezavisno u odnosu na konkurente, kupce, dobavljače ili potrošače i time ugrozi fer konkurenciju;
- **nedozvoljenu koncentraciju učesnika na tržištu**, odnosno koncentraciju koja bi značajno ograničila, narušila ili sprečila konkurenciju na tržištu, a naročito ako bi to ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije na tržištu bilo rezultat stvaranja ili jačanja dominantnog položaja. Koncentracijom se smatraju: (i) spajanje i druge statusne promene kojima dolazi do pripajanja učesnika na tržištu, (ii) sticanje kontrole nad drugim učesnikom na tržištu ili više učesnika na tržištu, odnosno delom ili delovima učesnika na tržištu, ili (iii) zajedničko ulaganje od strane dva ili više učesnika na tržištu u cilju stvaranja

novog učesnika na tržištu ili sticanja zajedničke kontrole nad postojećim učesnikom na tržištu koji posluje dugoročnoj osnovi i ima sve funkcije nezavisnog učesnika na tržištu.

Za zaštitu konkurencije u Republici Srbiji, nadležna je Komisija za zaštitu konkurencije, koja ima obavezu da u skladu sa SSP<sup>56</sup> na odgovarajući način primeni i kriterijume koji proizlaze iz pravila kojima se reguliše konkurencija na tržištu u Evropskoj uniji.

Pored navedenog zakona, oblast zaštite konkurencije regulisana je i nizom uredbi koje je donela Vlada Republike Srbije<sup>57</sup>.

#### 4.2.1. GODIŠNJI IZVEŠTAJI EVROPSKE KOMISIJE RELEVANTNI ZA OBLAST KONKURENCIJE

Pored samog Zakona o zaštiti konkurencije, treba imati na umu da je potrebno postići i dodatani nivo usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti prava zaštite konkurencije, u skladu sa članovima 72 i 73 SSP i **Poglavljem 8 u pregovorima Srbije o članstvu u Evropskoj uniji**<sup>58</sup>. Poglavlje 8 sastoji se iz tri dela:

- **politike konkurencije u užem smislu (borba protiv monopola i koncentracija),**
- **politike kontrole državne pomoći i**

---

56 Član 73 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

57 Na primer, *Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta* („Sl. glasnik RS”, br. 89/2009), *Uredba o sporazumima između učesnika na tržištu koji posluju na različitom nivou proizvodnje ili distribucije koji se izuzimaju od zabrane* („Sl. glasnik RS”, br. 11/2010), i druge.

58 Poglavlje o konkurenciji ubraja se u jedno od najzahtevnijih i najsloženijih u pregovaračkom procesu. Ovo je, takođe, jedno od poglavlja za koje se često traže prelazni rokovi, i to najviše zbog politike državne pomoći.

- **liberalizacije državnih preduzeća.**

Ove oblasti podrazumevaju pravila i procedure za borbu protiv antikonkurentskog ponašanja kompanija (kao što su ograničavajući sporazumi između preduzeća i zloupotreba dominantnog položaja), za ispitivanje spajanja preduzeća i za sprečavanje odobravanja državne pomoći koja narušava ili može da naruši konkurenciju na unutrašnjem tržištu.<sup>59</sup>

Evropska komisija od 2005. godine usvaja godišnje izveštaje o napretku Srbije u sprovođenju SSP. U izveštajima za 2022. godinu i 2023. godinu<sup>60</sup>, Evropska komisija je konstatovala da Srbija nastavlja da sprovodi SSP zaključen između Srbije i EU. Konkretno, u odnosu na Poglavlje 8 u pregovorima o članstvu, Evropska komisija u Izveštajima za 2022. i 2023. godinu navodi da je **zakonodavni okvir** Srbije uglavnom u skladu sa članovima 101. i 102. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) i odgovarajućim odredbama SSP. Postoji prepoznat nedostatak potpune usklađenosti, s obzirom da se pominje da zakonodavni okvir tek treba u potpunosti uskladiti sa smernicama i saopštenjima EU iz ove oblasti.<sup>61</sup>

Postojeći Zakon o zaštiti konkurencije pruža mehanizme za naknadnu kontrolu koncentracija, što ukazuje na to da postoje odgovarajući instrumenti za nadzor tržišnog takmičenja. Naglašava se potreba za usvajanjem tri uredbe o izuzećima određenih kategorija sporazuma kako bi se postiglo dalje usklađivanje sa pravnim normama EU. Ističe se da je dalje usklađivanje sa smernicama i

---

59 Ministarstvo Republike Srbije za evropske integracije, *Poglavlje 8 – Konkurencija*. Dostupno na internet adresi <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-2/poglavlje-8-konkurencija/>

60 Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2022. godinu*, 2022., str. 105-106, dostupno na internet adresi [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf) i Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2023. godinu*, 2023., str. 116-117, dostupno na [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf).

61 *Ibid.*

saopštenjima EU u ovoj oblasti neophodno, sugerišući da postoji napor ka potpunom usklađivanju sa evropskim standardima<sup>62</sup>.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Evropska komisija smatra da Komisija za zaštitu konkurencije predstavlja nezavisni organ odgovoran za sprovođenje pravnog okvira. Tokom prethodnih godina, Komisija za zaštitu konkurencije je izgradila reputaciju operativno nezavisne institucije. Međutim, potrebno je unaprediti transparentnost rada ove institucije, a odluke treba sistematski objavljivati.

U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2023. godinu<sup>63</sup> se navodi da je Srbija postigla „umerenu usklađenost“ u oblasti zaštite konkurencije.

### 4.3. ZAKON O ELEKTRONSKOJ TRGOVINI

U Republici Srbiji ne postoji poseban propis kojim je regulisana delatnost posredovanja u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda putem digitalnih platformi, pa se na poslovanje digitalnih platformi za dostavu prevashodno primenjuje opšti režim elektronske trgovine propisan Zakonom o elektronskoj trgovini<sup>64</sup> kao i Zakon o trgovini<sup>65</sup> kao „krovni zakon“ koji generalno uređuje delatnost trgovine.

Zakon o elektronskoj trgovini reguliše poslovanje pružaoca usluga informacionog društva, pod koju kategoriju spadaju i sve elektronske platforme uključujući i platforme za dostavu hrane. Ovaj Zakon

---

62 *Ibid.*

63 Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2023. godinu*, 2023., str. 116-117, dostupno na [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

64 *Zakon o elektronskoj trgovini* („Sl. glasnik RS“, br. 41/2009, 95/2013 i 52/2019).

65 *Zakon o trgovini* („Sl. glasnik RS“, br. 52/2019).

definiše usluge informacionog društva kao usluge koje se pružaju na daljinu, po pravilu uz naknadu putem elektronske opreme za obradu i skladištenje podataka, na zahtev korisnika usluga<sup>66</sup>.

Za pružanje usluga informacionog društva, Zakon o elektronskoj trgovini ne zahteva pribavljanje bilo kakve posebne dozvole ili odobrenja državnih organa, ali propisuje određene obaveze kojih se pružaoci usluga informacionog društva moraju pridržavati prilikom poslovanja. Shodno tome, vlasnici digitalnih platformi moraju da korisnicima usluga i nadležnim organima državne uprave pruže određene obavezne informacije poput informacija o nazivu fizičkog ili pravnog lica koje pruža usluge, njegovom sedištu, kontakt podacima, podatke o upisu u Registar privrednih subjekata, poreskom identifikacionom broju i slično. Pored toga, ovaj Zakon propisuje i obaveze pružaoca usluga u vezi sa skladištenjem podataka korisnika, postupanjem u slučaju saznanja za nedozvoljeno ponašanje korisnika, kao i samim postupkom zaključenja ugovora u elektronskom obliku, odnosno putem digitalne platforme.

Iako je Zakon o elektronskoj trgovini usvojen po uzoru na EU Direktivu o elektronskoj trgovini, navedeni propis samo parcijalno i uopšteno reguliše poslovanje digitalnih platformi. Drugim rečima, navedeni propis daje samo opšti okvir za poslovanje digitalnih platformi sa aspekta uslova pod kojima mogu da obavljaju delatnost elektronske trgovine, obaveze u pogledu obaveštavanja korisnika i zaključenja elektronskih ugovora. Međutim, obaveze koje su propisane ovim Zakonom su vrlo oskudne i nisu srazmerne faktičkoj moći koje digitalne platforme mogu da steknu kroz ekonomiju obima i mrežne efekte.

Osim toga, navedeni propis ne uređuje detaljnije ni B2B odnose (digitalna platforma – restorani) ni B2C odnose (digitalna platforma – potrošač) u koje digitalne platforme ulaze prilikom pružanja usluga. Zakon o zaštiti potrošača daje određeni korektiv u pogledu regulisanja odnosa sa potrošačima, tzv. B2C odnos, ali u potpunosti nedostaje regulacija koja bi se bavila pitanjem odnosa B2B u sferi digitalnog poslovanja.

---

66 Član 3, stav 1, tačka 1) Zakona o elektronskoj trgovini.

**Dalje**, Zakon o elektronskoj trgovini propisuje da je pružalac usluga sa sedištem u Republici Srbiji dužan da postupa i pruža usluge u skladu sa zakonima i propisima donetim na osnovu zakona Republike Srbije<sup>67</sup>. Međutim, Zakon ne uvodi obavezu poštovanja domaćih zakona i propisa za pružaoce usluga koji nemaju sedišta u Republici Srbiji.

Do ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju, nadležni inspekcijski organi Republike Srbije nemaju ovlašćenja, niti mehanizam za preduzimanje mera ograničavanja slobode pružanja usluga informacionog društva u odnosu na pružaoce sa sedištem u EU<sup>68</sup>.

#### 4.4. ZAKON O TRGOVINI

Zakon o trgovini<sup>69</sup> uređuje pravila koja moraju da se poštuju na jedinstvenom tržištu Republike Srbije i primenjuje se na sva lica koja obavljaju trgovinu u Republici Srbiji. Ono što je značajno za digitalne platforme za dostavu je to što je Zakon o trgovini prvi nacionalni propis koji definiše elektronske platforme, elektronske prodavnice i tzv. „dropshipping“.

**1) Elektronska platforma ili e-commerce se definiše kao sredstvo putem kojeg lice koje ima svojstvo pružaoca usluge informacionog društva, u smislu Zakona o elektronskoj trgovini, pruža uslugu povezivanja stranama koje trguju elektronskim putem;**

---

67 Član 4 Zakona o elektronskoj trgovini

68 Članom 5a Zakona o elektronskoj trgovini je propisana mogućnost preduzimanja zaštitnih mera od strane inspekcijskih organa Srbije u odnosu na pružaoce usluga iz EU ukoliko je to neophodno za zaštitu tačno definisanih interesa. Međutim, samostalnim članom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskoj trgovini („Sl. glasnik RS“, br. 52/2019), primena ove odredbe je odložena do dana ulaska Srbije u EU.

69 Zakon o trgovini („Sl. glasnik RS“, br. 52/2019).

**2) Elektronska prodavnica jeste prodavnica na internetu preko koje trgovac nudi robu/usluge;**

**3) „Dropshipping” predstavlja prodaju robe preko elektronske prodavnice ili preko elektronske platforme, pri čemu se roba isporučuje potrošaču direktno od proizvođača/veletrgovca.**

Ova tri pojma su obuhvaćena širim pojmom daljinske trgovine, ili još preciznije elektronske trgovine, koja je jedan od načina obavljanja trgovine na malo i pružanja usluga potrošačima. To znači da će se i na trgovinu koja se realizuje putem elektronske platforme ili elektronske prodavnice primenjivati pravila kojim se uređuju trgovina na opšti način, s tim što se ona u određenim odredbama prilagođavaju prirodi daljinske trgovine. Obaveze koje su propisane za trgovce i pružaoce usluga na tržištu Republike Srbije, odnose se kako na restorane i prodavnice koje nude svoje proizvode na digitalnim platformama za dostavu, tako i na same digitalne platforme budući da i one pružaju usluge elektronskim putem za određenu naknadu.

Model poslovanja digitalnih platformi za isporuku restoranske hrane i drugih proizvoda, spada pod zakonski pojam elektronske platforme tj. e-commerce platforme, gde se digitalne platforme javljaju kao posrednici između restorana i potrošača.

Specifičnost poslovanja ovakvih platformi ogleda se u tome što je prodaja preko platforme omogućena samo registrovanim trgovcima (ne i fizičkim licima), te se potrošačima pruža dodatni nivo zaštite u smislu nepostojanja rizika prevare, jer kupovinu na ecommerce platformi potrošači obavljaju od registrovanih trgovaca ili same platforme. Pored toga, potrošač koji kupuje preko ecommerce platforme čitav proces kupovine počinje i završava na platformi.<sup>70</sup>

---

70 Stručni komentar - Pravnik u privredi: ULOGA I POLOŽAJ PLATFORMI U PRODAJI PREKO INTERNETA, Pravnik u privredi 2023 / 285, objavljen dana: 08.06.2023. godine, dostupno na: Paragraf Lex



Međutim, kao i Zakon o elektronskoj trgovini, ovaj Zakon se ne bavi pitanjem odnosa između platformi i restorana /prodavnica, platformi i dostavljača, platformi i potrošača.

Iako značajan za poslovanje digitalnih platformi, navedeni propis nam ne daje odgovor na pitanje kako urediti odnos između različitih učesnika u poslovanju digitalnih platformi, zbog čega smatramo da je neophodno ovu oblast regulisati usvajanjem novih propisa po uzoru na EU zakonodavstvo.

#### 4.5. ZAKON O ZAŠTITI PODATAKA O LIČNOSTI

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti<sup>71</sup> (dalje: ZPOL) uređuje pravo na zaštitu fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodni protok takvih podataka, te kako digitalne platforme za dostavu hrane obrađuju podatke o ličnosti svojih dostavljača i drugih fizičkih lica, dužne su da poštuju odredbe navedenog zakona, koje prevashodno imaju za cilj da se obrada vrši u skladu sa načelima obrade, da lica čiji se podaci obrađuju mogu da sagledaju obim i posledice obrade, kao i da se licima čiji se podaci obrađuju obezbedi zaštita njihovih podataka o ličnosti primenom adekvatnih mera zaštite.

ZPOL je sačinjen po ugledu na Opštu Uredbu o zaštiti podataka o ličnosti Evropske Unije (GDPR)<sup>72</sup>, i uvodi visoke standarde zaštite kada su u pitanju podaci o ličnosti. Međutim, potrebno je da se kontroliše njegova dosledna primena temeljno i sa razumevanjem specifičnosti vezanih za obradu podataka koju vrše digitalne platforme.

Big data, pojam koji podrazumeva obradu velike količine podataka koji potiču iz različitih izvora i imaju različite formate (od strukturiranih, polustrukturiranih i nestrukturiranih podataka), a koji uključuje i podatke o ličnosti, je ključan stub razvoja na kome počivaju elektronske platforme.

---

<sup>71</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018).

<sup>72</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (OJ L 119, 4.5. 2016, p.

Digitalne platforme, obrađujući velike količine podataka, stvaraju nove oblike svoje moći na tržištu – kompetitivnu analitiku.

Konkretno platforme za dostavu hrane, obrađuju veliku količinu podataka korisnika kroz istoriju porudžbina, imenu, prezimenu, adresi, email adresi, lokaciji isporuke, trenutni sadržaj korpe, stanje u saobraćaju, ocene i komentare korisnika...Sve to omogućava platformama za dostavu hrane da poboljšavaju svoje performanse, detaljnije segmentiraju bazu podataka o korisnicima, unaprede marketing ali i da same kreiraju usluge koje bi bile konkurentne uslugama restorana i trgovaca.

Međutim, ne radi se samo o podacima korisnika koje digitalnim platformama daju veliku moć. Digitalne platforme za dostavljanje hrane koriste algoritamski mehanizam kao novu tehnologiju za izbor novih kadrova, dodeljivanje radnih zadataka i praćenje rada angažovanih lica, koji se vrši i praćenjem lokacije tih lica.<sup>73</sup>

Sve ove obrade, između ostalog, podrazumevaju obavezu sprovođenja procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti<sup>74</sup>.

Procenu uticaja je obavezno sprovesti, između ostalog, u slučajevima obrade podataka o ličnosti zaposlenih od strane poslodavca upotrebom aplikacija ili sistema za praćenje njihovog rada, kretanja, komunikacije i sl., kao i u slučaju upotrebe novih tehnologija ili tehnoloških rešenja za obradu

---

73 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.*, str. 21-22. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf).

74 Procena uticaja se vrši pre započinjanja radnji obrade, a pod određenim uslovima je potrebno i mišljenje Poverenika, s tim da ukoliko je obrada započeta pre početka primene *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*, nije potrebno sprovesti procenu uticaja, već primeniti odgovarajuće mere zaštite. Izvor: Član 54. i 55. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i *Mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 073-14-1011/2020-02* od 23. 3. 2020. godine, dostupno u Publikaciji 6 – zaštita podataka o ličnosti, na internet adresi <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/6PublikacijaZZPL/6PublikacijaZPL.pdf>.

podataka o ličnosti ili sa mogućnošću obrade podataka o ličnosti koji služe za analizu ili predviđanje ekonomske situacije, zdravlja, sklonosti ili interesovanja, pouzdanosti ili ponašanja, ali i lokacije ili kretanja fizičkih lica<sup>75</sup>.

Dodatno, ukoliko se isključivo na osnovu algoritamskog mehanizma, kao oblika automatizovane obrade, donose odluke koje proizvode pravne posledice po angažovane dobavljače ili te odluke značajno utiču na njihov položaj, ta lica imaju pravo da se na njih ne primenjuju takve odluke, osim u izuzetnim slučajevima, uz ispunjenost uslova propisanih Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Republika Srbija nije izolovan slučaj u kome se povelu pitanje zakonitosti obrade podataka o ličnosti dostavljača, odnosno platformskih radnika digitalnih platformi za dostavu hrane. U Evropskoj Uniji su dve digitalne platforme za dostavu hrane kažnjene milionskim iznosima zbog povreda odredbi Opšte Uredbe o zaštiti podataka o ličnosti Evropske Unije (GDPR), uključujući i zbog netransparentnog algoritamskog mehanizma<sup>76</sup>.

## 5. PLATFORME ZA DOSTAVLJANJE HRANE I IZAZOVI U POSLOVANJU PRIVREDNIH SUBJEKATA (TRGOVACA I RESTORANA) U SRBIJI

---

75 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti R. Srbije, *Odluka o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti* („Sl. glasnik RS“ broj 45/2019). Dostupno na internet adresi <https://bit.ly/2sNUARh>.

76 Odluke nadzornog organa Republike Italije za zaštitu podataka o ličnosti IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI dostupne na sledećim internet stranicama - [https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante\\_per\\_la\\_protezione\\_dei\\_dati\\_personali\\_\(Italy\)-\\_9675440](https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante_per_la_protezione_dei_dati_personali_(Italy)-_9675440)  
[https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante\\_per\\_la\\_protezione\\_dei\\_dati\\_personali\\_\(Italy\)-\\_9685994](https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante_per_la_protezione_dei_dati_personali_(Italy)-_9685994).

Da bi se razumele preporuke u oblasti prava konkurencija i prava informacionih tehnologija koje su date u ovom predlogu javne politike, potrebno je da se analizira struktura tržišta platformi za dostavljanje hrane u Srbiji.

Da bi se pokrenula elektronska platforma za dostavu hrane u Srbiji, nema pravnih (administrativnih) barijera ulaska na tržište budući da za njeno pokretanje nije potrebno pribavljanje dozvola ili odobrenja bilo kog državnog organa. Međutim, za otpočinjanje ove delatnosti postoje značajne ekonomske barijere koje podrazumevaju visoka finansijska ulaganja u softverski razvoj platforme, marketing i prodaju, nabavku tehnološke opreme, integraciju sa globalnim internet uslugama, te sklapanje partnerskih ugovora sa restoranima. Drugim rečima, iako značajne pravne prepreke za ulazak na tržište ne postoje, faktičke prepreke u vidu visokih ekonomskih ulaganja čine tržište značajno koncentrisanim u rukama svega nekoliko „velikih tržišnih igrača“.<sup>77</sup>

## 5.1. STRUKTURA TRŽIŠTA PLATFORMI ZA DOSTAVLJANJE HRANE U EU I SRBIJI

U „Izveštaju o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda“ (dalje: **Izveštaj**)<sup>78</sup> Komisija za zaštitu konkurencije je utvrdila da je u junu 2021. godine Glovo, nakon preuzimanja brenda Donesi, stekao tržišni udeo u opsegu od od 60-70%, dok je Wolt u istoj godini bio drugi sa udelom u opsegu od od 30-

---

77 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.*, str. 35. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf). U istraživanju CENTRA sprovedenom u okviru ovog projekta takođe su potvrđeni nalazi Komisije o visoko koncentrisanom tržištu.

78 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.* Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf)

40%.<sup>79</sup> Istovremeno Komisija je detektovala i nekoliko manjih platformi za koje je procenila da mogu predstavljati potencijalne konkurente na tržištu.<sup>80</sup>

U novembru 2022. godine Komisija je pokrenula postupak za ispitivanje povrede konkurencije protiv društva GlovoApp, vlasnika digitalne platforme Glovo, usled osnovane pretpostavke da zloupotrebljava svoj dominantan položaj na tržištu koji još nije okončan.<sup>81</sup> Slično, zbog sumnje na postojanje restriktivnog sporazuma koji u praksi dovodi do podele tržišta što se načelno smatra teškom povredom prava konkurencije, Evropska komisija je u julu 2022. godine, uz asistenciju nacionalnih tela za zaštitu konkurencije, sproveda nenajavljene uviđaje na teritoriji dve države članice u koji su obuhvatili dve kompanije koje se bave poručivanjem i dostavom hrane.<sup>82</sup> Prema izvorima i pisanjima medija, upravo su u pitanju kompanije Glovo i Delivery Hero, koje su te medijske navode docnije i potvrdile.<sup>83</sup> Takođe, Evropska komisija je u novembru 2023. godine ponovo izvršila nenajavljene uviđaje u prostorijama dve kompanije koje se bave dostavom hrane preko digitalnih platformi, a u kontekstu istrage za sumnju na postojanje zabranjenog restriktivnog sporazuma.<sup>84</sup> Evropska komisija je potom navela i da je obim istrage protiv navedenih kompanija proširen, tako da sada obuhvata i: (i) navodno postojanje takozvanih „no-poach“ sporazuma između ovih

---

79 *Ibid.*, str. 9.

80 *Ibid.*, str. 12.

81 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Zaključak br. 5/0-01-758/2022-01*, 02.11.2022. Dostupno na internet adresi <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/11/Zaklju%C4%8Dak-o-pokretanju-postupka-GLOVO.pdf>.

82 Saopštenje Evropske komisije dostupno na njihovoj internet stranici [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_4345](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4345) i članak medija Techcrunch dostupan na sledećoj internet stranici <https://techcrunch.com/2022/07/06/delivery-hero-glovo-eu-antitrust-raid/>

83 Dostupno na: <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/eu-antitrust-watchdog-raids-online-food-groceries-delivery-companies-2022-07-06/>, 06.07.2022. godine.

84 Saopštenje za javnost Evropske komisije: *Antitrust: Commission carries out unannounced inspections in the online food delivery sector*, od 21.11.2023. Dostupno na internet stranici: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_5944](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5944).

društava<sup>85</sup> i (ii) navodnu razmenu komercijalno osetljivih podataka, koja je strogo zabranjena među konkurentima.<sup>86</sup> I Glovo i Delivery Hero su potvrdile navode da se ponovni nenajavljeni uviđaji i proširenje istrage odnose na njih.<sup>87</sup>

U vreme pisanja ovog teksta, ostaje otvoreno pitanje epiloga istrage Evropske komisije kao i srpske Komisije za zaštitu konkurencije. U daljem tekstu, pitanja koja su otvorena pokretanjem ovog postupka diskutovana su načelno iz ugla jačanja konkurencije.

## 5.2. GLAVNI NALAZI KOMISIJE ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE REPUBLIKE SRBIJE

U slučajevima kada kretanje cena ili druge okolnosti ukazuju na mogućnost ograničavanja, narušavanja ili sprečavanja konkurencije, Komisija može analizirati stanje konkurencije u određenoj grani privrede ili određene kategorije sporazuma u različitim granama privrede (sektorske analize)<sup>88</sup>.

Komisija je u Izveštaju<sup>89</sup>, iskazala je svoju zabrinutost da određeni ugovori i opšti uslovi poslovanja u predmetnom sektoru mogu biti upereni na isključivanje drugih platformi, diskriminaciju različitih

---

85 Takozvani "no-poach" sporazumi u pravu konkurencije se načelno odnose na dogovore učesnika na tržištu da ne angažuju zaposlene koji rade kod jednog od njih. Suštinski, u pitanju su zabranjeni restriktivni sporazumi (karteli) jer se odnose na podelu tržišta. Do momenta proširenja istrage protiv ova dva društva, restriktivni sporazumi ovog tipa su bili u fokusu nacionalnih tela za zaštitu konkurencije pre nego Evropske komisije.

86 Izvor: Saopštenje za javnost Evropske komisije: *Antitrust: Commission carries out unannounced inspections in the online food delivery sector*, od 21.11.2023. Dostupno na internet stranici: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_5944](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5944)

87 Izvor: <https://www.reuters.com/technology/eu-antitrust-regulators-raid-online-food-delivery-companies-probe-no-poach-deals-2023-11-21/>, 21.11.2023. godine.

88 Član 47 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS”, br. 51/2009 i 95/2013).

89 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platформи\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platформи_dostava-hrane.pdf)

restorana kroz primenu nejednakih uslova poslovanja na istu vrstu poslova, a potencijalno i na ograničavanje tehničkog razvoja.<sup>90</sup>

Neki od oblika postupanja koji stvaraju velike teškoće u odnosu na privredne subjekte koji koriste platforme za dostavljanje hrane su:

- **Insistiranje na ekskluzivnim i diskriminatorским odredbama u ugovorima i uslovima poslovanja** -

Ovakve odredbe obuhvataju one koje imaju za cilj isključivanje drugih digitalnih platformi, diskriminaciju restorana kroz primenu nejednakih uslova poslovanja za istu vrstu posla i ograničavanje tehničkog razvoja.<sup>91</sup>

- **Uticaj na povezana tržišta** – Digitalne platforme utiču na konkurenciju među restoranima, fokusirajući se na rangiranje u okviru platforme umesto kvaliteta ponude. One takođe utiču na odnose sa dostavljačima, kontrolišući cenu dostave, izbor dostavljača i ocenjivanje njihovog rada.

- **Ograničavanje izbora svojih partnera (restorana) konceptom zavisnosti od tehnologije i algoritamskih mehanizama** - Stanje zavisnosti se postiže preporukom i isporukom posebne opreme za obradu porudžbina restoranima od strane digitalnih platformi čime se smanjuje interes restorana da istovremeno sarađuju sa više digitalnih platformi.

- **Insistiranje na klauzulama najpovlašćenije nacije** - Ovom vrstom klauzula, digitalne platforme postižu sporazume sa restoranima kojima se restorani obavezuju da će toj platformi uvek nuditi najbolje uslove čime se smanjuje

---

90 *Ibid.*, str. 34.

91 *Ibid.*, str. 36-37.

cenovna konkurencija na tržištu digitalnih platformi budući da učesnici na tržištu gube motivaciju da jedna drugoj konkurišu visinom provizije.

- **Nepostojanje transparentnosti na strani platforme** – Na osnovu odgovora restorana koji koriste platforme za dostavu hrane, utvrđeno je da postoji nedostatak transparentnosti i predvidljivosti u pogledu ostvarenja veće vidljivosti na platformi i rangiranja u odnosu na druge restorane.

Komisija je preporučila svim nadležnim institucijama u Republici Srbiji da sprovedu analizu postojećih zakonskih rešenja koja regulišu poslovanje digitalnih platformi i njihovo usklađivanje sa aktuelnim pravnim aktima Evropske unije<sup>92</sup>. Konkretno preporuke<sup>93</sup> koje su relevantne za ovaj predlog javne politike su upućene Ministarstvu za trgovinu radi započinjanja izrade relevantnih propisa za uređenje poslovanja digitalnih platformi, kao i formiranje Registra digitalnih platformi i Registra dostavljača pretežno restoranske hrane. Takođe, Komisija smatra da je neophodno razgraničiti delatnost pružanja poštanskih usluga od delatnosti dostave hrane iz restorana, s obzirom da digitalne platforme ne posluje u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima vezanim za poštanske usluge.<sup>94</sup>

Komisija je preporučila nadležnom Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da izvrši kontrolu primene propisa iz oblasti Zakona o radu zaposlenih u digitalnim platformama, kao

---

92 Komisija je posebno ukazala na usklađivanje sa *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)* i *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*.

93 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.*, str. 38. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf)

94 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.* Str.38



i zaposlenih koji rade za privredna društva i/ili preduzetnike koji vrše dostavu hrane, a nadležnom Ministarstvu za zdravlje i njihovim inspekcijama, da provere da li privredna društva i/ili preduzetnici koji vrše dostavu hrane primenjuju propise u smislu Zakona o bezbednosti hrane.<sup>95</sup>

Iz gore navedenog Komisija izvodi zaključak da postoji potreba za pažljivim praćenjem i regulacijom ovog sektora kako bi se očuvala fer konkurencija.

## 6. DISKUSIJA

U Republici Srbiji su proteklih godina u domenu usklađivanja propisa sa relevantnim evropskim zakonodavstvom učinjeni značajni koraci. Međutim, uprkos drastično ubrzanom razvoju digitalne ekonomije u novije vreme u Republici Srbiji nije bilo značajnijeg prilagođavanja propisa nastalim promenama i novinama u zakonodavstvu Evropske unije. Jedino odstupanje odnosi se na oblast veštačke inteligencije u kojoj je Vlada Republike Srbije usvojila preporuke u formi Zaključka kojim se usvajaju Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije<sup>96</sup>. Pored toga, Vlada je usvojila i Strategiju razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine<sup>97</sup> kojom se utvrđuju ciljevi i mere za razvoj AI, kao i bezbedna i etička primena AI u cilju obezbeđivanja neophodne usklađenosti sa Evropskom unijom.

U EU je prepoznato da su digitalne platforme toliko ojačale, da je potrebno zaštititi kako potrošače tako i druge biznise koji posluju sa digitalnim platformama, zbog čega je usledila posebna regulacija koja se bavi uređenjem digitalnih platformi uopšte i posebno B2B odnosa<sup>98</sup>. Iz ovoga proizilazi i zaključak da je i u Republici Srbiji potrebno doneti propise koji regulišu poslovanje digitalnih

---

95 *Ibid*, str. 38.

96 *Zaključak o usvajanju etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije („Sl. glasnik RS”, br. 23/2023).*

97 *Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine („Sl. glasnik RS”, br. 96/2019)*

98 *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*

platformi i posebno u oblasti delatnosti posredovanja u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane putem digitalnih platformi<sup>99</sup>. Da su na primer u Srbiji bili uređeni B2B odnosi<sup>100</sup>, Komisija bi mogla da identifikuje ponašanje platformi kao potencijalno problematično. To znači da bi se zaštita fer ugovornih uslova mogla postići ex-ante (dakle, unapred) umesto da se čekaju godine da Komisija za zaštitu konkurencije sprovede čitav postupak za utvrđenje povrede zabrane konkurencije.

Izveštaj nedvosmisleno pokazuje da je Komisija za zaštitu konkurencije prepoznala većinu problema koji su vezani za digitalne platforme, pre svega iz svoje oblasti i dala relevantne preporuke za usaglašavanje propisa sa evropskim okvirom.

Ako govorimo o pitanjima konkurencije važno je ukazati i na neke okolnosti koje nisu pokriveno izveštajem Komisije. Naime, imajući u vidu izuzetnu kompleksnost okruženja u kom posluju digitalne platforme, postavlja se pitanje da li je trenutno važeći pravni okvir u oblasti konkurencije dovoljan da odgovori na sve izazove koji proističu iz poslovanja, odnosno pojedinih potencijalno spornih praksi, koje je Komisija u svom Izveštaju već identifikovala.

Na primer, Izveštaj implicira da se Komisija odlučila da definiše relevantno tržište proizvoda kao „tržište digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda“, a njegov geografski obim kao teritoriju Republike Srbije. Tržište je analizirano na osnovu podataka o visini prihoda koje su učesnici ostvarili na teritoriji Republike Srbije.

---

Act) i Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC COM/2020/825 final

99 Komisija za zaštitu konkurencije R. Srbije, *Izveštaj o sektorskoj analizi stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda 2020-2021. godina, 2022.*, str. 35. Dostupno na internet adresi [https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza\\_digitalnih-platformi\\_dostava-hrane.pdf](https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2023/02/Sektorska-analiza_digitalnih-platformi_dostava-hrane.pdf).

100 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) i Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC COM/2020/825

Pitanje definicije relevantnog tržišta jeste polazna tačka na osnovu koje Komisija donosi brojne odluke u svojoj nadležnosti i u predmetima kontrole koncentracija, i u delu predmeta ispitivanja povreda konkurencije i to posebno u predmetima u kojima se ispituje sumnja na zloupotrebu dominantnog položaja.<sup>101</sup> Bez adekvatno određene definicije tržišta, ne može se utvrditi ni njegova struktura, dinamika, stvarni i potencijalni konkurenti učesnika na tržištu na kog se postupak odnosi, niti tržišni udeli ili uopšte tržišna snaga učesnika na tržištu.

Uredba o kriterijumima za utvrđivanje relevantnih tržišta<sup>102</sup> relevantno tržište proizvoda definiše kao skup roba ili usluga koje potrošači smatraju zamenljivim u pogledu njihovih svojstava, uobičajene namene ili cene. Zamenljivost robe/usluga analizira se na osnovu supstitucije tražnje, odnosno procene mogućnosti opredeljenja kupaca za kupovinu druge robe/usluga koje su zamena za predmetnu robu/uslugu. Relevantno tržište proizvoda moguće je definisati i na osnovu supstitucije ponude<sup>103</sup> ili kao samu robu/uslugu ako ta roba ili usluga nemaju zamenu<sup>104</sup>, ali samo izuzetno. Relevantno geografsko tržište predstavlja teritoriju na kojoj učestvuju učesnici na tržištu, i na kojoj vladaju isti ili slični uslovi konkurencije, a koji se razlikuju od susedne teritorije, i ono se određuje u odnosu na mogućnost supstitucije tražnje i supstitucije ponude u odnosu na druga moguća relevantna geografska tržišta.<sup>105</sup>

---

101 Komisija za zaštitu konkurencije po pravilu ne definiše relevantna tržišta samo u predmetima koji se tiču utvrđivanja postojanja restriktivnih sporazuma čiji je cilj značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije na tržištu. Radi se o teškim povredama konkurencije do kojih dolazi, između ostalog, zaključenjem sporazuma o utvrđivanju kupovnih ili prodajnih cena ili drugih uslova trgovine, podeli tržišta i kupaca, i slično.

102 Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta (Sl. glasnik RS, br. 89/2009 od 02.11.2009. godine).

103 Supstitucija ponude je mogućnost drugih učesnika na tržištu da u što kraćem roku i bez većih troškova ponude predmetnu robu/uslugu: *ibid*, član 2 stav 4.

104 Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta (Sl. glasnik RS, br. 89/2009 od 02.11.2009. godine), član 2 stav 2.

105 *Ibid*, član 5

Međutim, na tržištima digitalnih platformi, a zbog njihove tripartitne, odnosno višestrane (engl. „multi-sided“) prirode, supstitucija tražnje se može posmatrati iz aspekta različitih korisnika platforme, odnosno sa aspekta i restorana i korisnika usluge. Drugim rečima, ukoliko se utvrdi da su mogućnosti supstitucije tražnje značajno različiti na strani korisnika i na strani partnera platforme, načelno bi trebalo definisati dva različita relevantna tržišta proizvoda, a ne jedno.

Pored navedenog, važno je razmotriti i da li su kriterijumi za analizu supstitucije tražnje koji su izričito predviđeni Uredbom (svojstva i namene robe/usluga, troškovi koje bi kupac imao zbog opredeljenja za supstitut, istraživanja tržišta, itd.) dovoljni u slučaju digitalnih platformi, gde često jedna grupa korisnika nema nikakvih troškova korišćenja platforme. Tako novo Obaveštenje Evropske komisije o definiciji relevantnog tržišta<sup>106</sup> potvrđuje da supstitucija tražnje ostaje osnovni kriterijum za definiciju relevantnog tržišta proizvoda i u slučaju digitalnih platformi, ali ističe i specifičnosti okruženja u kom posluju višestrane digitalne platforme i potrebu za dodatnim kriterijumima za analizu supstitucije tražnje, poput analize funkcionalnosti proizvoda, nameravanu upotrebu, pa čak i ponašanje/navike korisnika u situacijama kada ne plaćaju cenu za korišćenje platformi.<sup>107</sup> Svi ovi kriterijumi su već bili razvijeni kroz praksu Evropske komisije, ali se ova institucija odlučila da ih, zbog velikih promena i izražene dinamičnosti u poslovnom okruženju u poslednjim decenijama, formalizuje zbog potrebe da obezbedi transparentnost u primeni svoje politike zaštite konkurencije i odlučivanja o primeni prava konkurencije Evropske unije, ali i da poveća efikasnost u svom odlučivanju jer će ti kriterijumi biti dostupni u jednom propisu.<sup>108</sup> Srpska Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta izričito ne spominje ove kriterijume, ali načelno ostavlja prostor za njihovu upotrebu u praksi.<sup>109</sup>

Dodatno, postavlja se i pitanje da li je visina prihoda koja je korišćena u sektorskoj analizi adekvatan osnov za utvrđivanje tržišnih udela učesnika na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i

---

106 *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law*, C/2024/1645, 22.02.2022. godine.

107 *Ibid*, paras. 94-98

108 *Ibid*, para. 4.

109 Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta (*“Sl. glasnik RS”*, br. 89/2009 od 02.11.2009. godine), član 3.

isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda, ili je adekvatnije tržišne udele obračunati na osnovu drugih parametara, poput npr. broja narudžbi ostvarenih putem platforme, ili broja partnera ili korisnika platformi. Ova dilema proizilazi pre svega iz činjenice da krajnji korisnici ne plaćaju cenu korišćenja platforme, što u praksi može značiti da, iako ima niske prihode jer ih ubira „samo“ sa jedne strane platforme, platforma zapravo ima jak položaj na tržištu, ali može dovesti i do toga da visina tržišnih udela obračunatih na osnovu prihoda ne odgovara visini tržišnih udela prema npr. broju narudžbi, te se onda postavlja pitanje da li je i tržišna snaga učesnika na ovom tržištu adekvatno predstavljena. Sve navedeno od izuzetne je važnosti i za predmete vezane za digitalne platforme na kojima Komisija za zaštitu konkurencije trenutno radi, a naročito za sve buduće slučajeve u ovoj oblasti.

Prethodni nalazi CENTRA i Komisije, kao i argumenti izloženi u ovom predlogu javne politike ukazuju na hitnost uređenja ove oblasti.

U nastavku teksta izložene su preporuke za donošenje novih, inoviranje ili efikasniju primenu postojećih propisa. Imajući u vidu fokus CENTRA na radno pravne aspekte uređenja platformi za dostavu hrane opisani su mogući efekti uređenja digitalnih platformi kao poslovnih entiteta na radno pravni status dostavljača.

## 7. FORMULISANJE PREPORUKA ZA UREĐENJE POSLOVANJA DIGITALNIH PLATFORMI U SAGLASNOSTI SA EVROPSKIM STANDARIMA

### 7.1. PREPORUKE U OBLASTI PRAVA KONKURENCIJE

#### 7.1.1. PREPORUKE U POGLEDU PRIMENE POSTOJEĆEG PROPISA

Naziv akta	<b>Zakon o zaštiti konkurencije</b>
Opseg primene	Opšti propis za zaštitu konkurencije na tržištu Republike Srbije
Razlog preporuka	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pojačana aktivnost Komisije za zaštitu konkurencije u oblasti kontrole sprovođenja postojećih propisa kojima se obezbeđuje zaštita konkurencije u domenu ispitivanja koncentracija, zloupotrebe dominantnog položaja i postojanja restriktivnih sporazuma.</li><li>2. Vođenje postupaka po službenoj dužnosti od strane Komisije za zaštitu konkurencije u skladu sa zakonskim odredbama</li><li>3. Veća transparentnost u radu Komisije: ekspeditivnije objavljivanje odluka i javno objavljivanje podataka o podnetim inicijativama za utvrđivanje povrede konkurencije</li></ol>

---

### Pojašnjenje preporuka

Koncentracije učesnika na tržištu su dozvoljene, osim ako bi značajno ograničile, narušile ili sprečile konkurenciju na tržištu Republike Srbije ili njegovom delu, a naročito ako bi to ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje bilo rezultat stvaranja ili jačanja dominantnog položaja. Pored rešavanja po prijavama koncentracije koje podnose učesnici na tržištu koji ispunjavaju pragove prihoda iz Zakona o zaštiti konkurencije, Komisija ima i pravo da po službenoj dužnosti, između ostalog ispituje koncentracije na tržištu ako utvrdi da zajednički tržišni udeo učesnika u koncentraciji na tržištu Republike Srbije iznosi najmanje 40%, odnosno ako osnovano pretpostavi da koncentracija ne ispunjava uslove dozvoljenosti Zakona, kao i u slučaju druge koncentracije koja nije odobrena u skladu sa Zakonom.

Imajući u vidu da je na osnovu Sektorske analize sprovedene upravo od strane Komisije za zaštitu konkurencije utvrđeno da pojedine digitalne platforme za dostavljanje (restoranske) hrane imaju udeo na tržištu Republike Srbije od 30-40%, odnosno 60-70%, i da se na osnovu javno dostupnih podataka osnovano može pretpostaviti da prema visini prihoda ove platforme do sada nisu imale obavezu prijave koncentracije, Komisija bi po službenoj dužnosti trebalo da ispituje ovakve koncentracije, a što joj Zakon o zaštiti konkurencije i omogućava. Ukoliko utvrdi da one mogu dovesti do značajnog ograničavanja, narušavanja ili sprečavanja konkurencije, izrekne odgovarajuće mere potrebne za uspostavljanje ili očuvanje konkurencije na relevantnom tržištu (uključujući novčane kazne, ali i mere dekoncentracije). Ovo pre svega iz razloga što se u slučaju Glovo-Donesi koncentracije pokazalo, i to primarno kroz postupak za ispitivanje povrede konkurencije koji se trenutno vodi protiv Glovo,

### Pojašnjenje preporuka

da kriterijum visine prihoda nije adekvatan parametar za utvrđivanje obaveze prijave koncentracije u svim situacijama.

Preporučuje se Komisiji i da, do usvajanja nove uredbe o relevantnom tržištu, široko tumači odredbe Uredbe o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta koja je trenutno na snazi i da u predmetima vezanim za digitalne platforme koristi i dodatne kriterijume za analizu supstitucije tražnje koji su navedeni u novom Obaveštenju Evropske komisije o definiciji tržišta, sve sa ciljem valjanog određivanja relevantnog tržišta u ovim slučajevima.

Pored toga, bržim delovanjem Komisije i efikasnijim sprovođenjem postupaka pred Komisijom bi se obezbedila blagovremena primena propisa i usklađenost učesnika tržišta sa propisima u oblasti konkurencije.

Dodatno, a što je primetila i Evropska komisija, neophodna je i veća transparentnost u radu Komisije, odnosno ekspeditivnije objavljivanje rešenja Komisije, budući da često prođe i više zbog kojih je Komisija odbila (ili prihvatila) da na osnovu tih inicijativa pokrene postupak, jer su često podnosioci tih inicijativa ili konkurenti ili kupci ili dobavljači učesnika na tržištu protiv kojih je inicijativa podneta.

---



## 7.1.2. PREPORUKE ZA DONOŠENJE NOVOG PROPISA

Naziv akta	<b>Uredba o kriterijumima za definisanje relevantnog tržišta</b>
Opseg primene	<p>Novi propis prema uzoru na Obaveštenje o definiciji tržišta iz februara 2024. godine bi uzeo u obzir promene u funkcionisanju poslovnog okruženja u protekloj deceniji do kojih je došlo prevashodno zbog ubrzanog razvoja tehnologije i nastanka brojnih novih digitalnih tržišta. Nova uredba o kriterijumima za definisanje relevantnog tržišta koja bi kao relevantne za definiciju relevantnog tržišta izričito sadržala i kriterijume za analizu supstitucije tražnje koji reflektuju ovaj ubrzani razvoj, poput indirektnih mrežnih efekata, funkcionalnosti, analizu navika potrošača, ne-cenovni troškovi prelaska na drugu platformu poput npr. mogućnosti prenosa podataka na drugu platformu, i slično.</p>
Razlog regulacije	<p>Novi propis bi povećao transparentnost u radu Komisije za zaštitu konkurencije time što učesnicima na tržištu učinio lako dostupnim kriterijume koje Komisija koristi prilikom utvrđivanja relevantnog tržišta i ocene uslova konkurencije na tom tržištu.</p> <p>Svakako, zbog nerazvijenosti lokalnog tržišta u odnosu na tržišta Evropske unije, izvesno je da do donošenja nove uredbe o tržištu neće doći u skorijem roku, ali je to svakako preporučljivo i zbog dodatnog usklađivanja sa pravnim okvirom Evropske unije, što je svakako obaveza Srbije u pregovaračkom procesu sa Unijom.</p>

---

### Razlog regulacije

Adekvatno definisano relevantno tržište je polazna pretpostavka za analizu stanja konkurencije na tom tržištu, položaja i tržišne snage učesnika na tržištu, te time i njihovih obaveza pri definisanju uslova saradnje sa dobavljačima i kupcima, pa i platformskim radnicima, itd. Tržište je bitno definisati adekvatno i na osnovu pažljivo odabranih i, idealno, transparentnih i lako javnosti dostupnih kriterijuma koji odgovaraju izazovima složenosti tog tržišta (što je od naročitog značaja u slučaju digitalnih platformi), i to prvenstveno u slučajevima ocena koncentracija koje mogu imati negativan uticaj na konkurenciju, kao i u postupcima za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja.

Platformski radnici bi takođe imali koristi od valjano definisanog relevantnog tržišta i adekvatno utvrđenog stanja na takvom tržištu i utvrđene tržišne pozicije digitalne platforme, jer bi se na platforme sa jačom tržišnom snagom primenjivale strože obaveze u smislu poštovanja prava konkurencije, a što indirektno utiče i na njihov status.

---

### Primer

U Izveštaju je relevantno tržište proizvoda definisano kao tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i ostalih proizvoda. Prevedeno zbog ishoda postupka koji se trenutno vodi protiv Glovo, upitno je da li je navedeno tržište jedino moguće relevantno proizvodno tržište, a nije ni u potpunosti jasno koje je kriterijume Komisija koristila pri analizi mogućnosti supstitucije tražnje na ovim tržištima.

---

## 7.2. PREPORUKE U OBLASTI DIGITALNOG POSLOVANJA

### 7.2.1. PREPORUKE ZA DONOŠENJE NOVIH PROPISA

Naziv	Propis o digitalnim tržištima i Propis o digitalnim uslugama
Opseg primene	<p>Propis o digitalnim tržištima bi pretežno bio usmeren na regulisanje poslovanja velikih online platformi koje deluju kao „čuvari vrata“ („gatekeepers“) u digitalnim tržištima. Cilj mu je osiguranje fer konkurenciju i adresiranje određenih praksi koje se mogu smatrati anti-konkurentskim.</p> <p>Propis o digitalnim uslugama bi definisao pravila za digitalne usluge, uključujući online platforme i posrednike, sa posebnim fokusom na sigurnost korisnika, moderaciju sadržaja i odgovornosti pružalaca digitalnih usluga.</p>
Razlog regulacije	<p>Osnovni cilj navedenih propisa bi bilo uspostavljanje fer, transparentnog i predvidivog poslovnog okruženja u kome se štite prava svih korisnika digitalnih usluga i uspostavljaju ravnopravni tržišni uslovi, podstiču inovacije, razvoj i konkurentnost na jedinstvenom tržištu. Ovi akti bi predstavljali prve korake ka regulisanju poslovanja digitalnih platformi na opšti način i na različitim tržištima, te postavili pravila ponašanja digitalnih platformi koje imaju značajnu tržišnu snagu.</p> <p><b>1. Fer konkurencija i pristup tržištu:</b> Propis o digitalnim tržištima ima za cilj sprečavanje anti-konkurentske prakse velikih online platformi</p>

koje deluju kao „gatekeepers“. Ovo može podstaći ravnotežu, omogućavajući manjim digitalnim preduzećima i startapima fer konkurenciju. Povećana konkurencija može dovesti do više prilika za digitalne radnike kako različiti učesnici ulaze na tržište.

**2. Jasnija pravila i odgovornosti:** Propis o digitalnim uslugama uspostavlja jasna pravila i odgovornosti za pružaoce digitalnih usluga. Ova transparentnost može koristiti digitalnim radnicima pružanjem okvira za njihova prava i odgovornosti unutar digitalnih platformi na kojima rade. Može doći do poboljšanih radnih uslova, jasnih ugovornih aranžmana i fer tretmana.

**3. Zaštita podataka i privatnost:** Oba akta se bave pitanjima zaštite podataka i privatnosti. Ojačane mere zaštite podataka mogu poboljšati prava privatnosti digitalnih radnika, obezbeđujući odgovorno postupanje sa njihovim ličnim i profesionalnim informacijama od strane digitalnih platformi, kao i zakonitu primenu algoritamskog menadžmenta.

**4. Inovacije i preduzetništvo:** Podsticanjem fer konkurencije i adresiranjem neravnoteže na tržištu, navedeni propisi mogu podstaći inovacije i preduzetništvo u digitalnom sektoru.

---

Naziv

**Zakon o upotrebi veštačke inteligencije**

---

Opseg primene

Regulisanje razvoja i upotrebe sistema veštačke inteligencije uključujući i sisteme veštačke inteligencije koji su inkorporisani u digitalne platforme za dostavu hrane

---

Donošenje obavezujućeg propisa kojim se uspostavljaju pravila upotrebe sistema veštačke inteligencije je potrebno iz sledećih razloga:

**1. Formiranje nacionalnog registra sistema veštačke evidencije**

– Ovakav registar bi poslužio kao preduslov za implementaciju i koje deluju kao „gatekeepers“. Ovo može podstaći ravnotežu, omogućavajući manjim digitalnim preduzećima i startapima fer konkurenciju. Povećana konkurencija može dovesti do više prilika za digitalne radnike kako različiti učesnici ulaze na tržište.

**2. Postavljanje uslova za utilizaciju sistema veštačke inteligencije**

– Ovim propisom bi trebalo da se predvide uslovi za upotrebu sistema veštačke inteligencije na tržištu Republike Srbije, kako bi se minimalizovao rizik po prava građana, izbegla fragmentacija tržišta, kreirali uslovi za fer konkurenciju i podstakao razvoja ovakvih sistema. Takođe trebalo bi da se propišu uslovi tako da sistemi veštačke inteligencije ispunjavaju odgovarajuće standarde sajber bezbednosti, zaštite podataka i upravljanje rizicima.

**3. Definisane kategorije sistema veštačke inteligencije –**

Klasifikacija sistema veštačke inteligencije prema riziku koji oni predstavljaju za građane bi poslužila da se odrede obaveze koje postoje za pripadnike svake kategorije sistema naspram mogućih rizičnih posledica njihovog korišćenja. Među obavezama bi mogle da se nađu opšta zabrana sistema, registrovanje sistema i ispunjavanja postavljenih uslova ili prosto obaveštavanje državnih organa i korisnika o svojstvima sistema na transparentan način.

---

Razlog regulacije

**4. Osnivanje nadzornog tela potrebnog za sprovođenje zakona**

– Nadzorno telo bi ocenjivalo da li se vlasnici i korisnici sistema veštačke inteligencije pridržavaju uslova predviđenim ovim zakonom. Ovaj organ bi takođe imao ovlašćenje da sprovodi mere poput zabrane ili ograničenja upotrebe određenog sistema u slučaju da ne ispunjava zakonom postavljene uslove i da izriče novčane kazne u slučaju prekršaja predviđenih zakonom.

5. Donošenje regulative o veštačkoj inteligenciji donosi i **brojne pogodnosti za platformske radnike**. Prvenstveno, takva regulativa bi omogućila postizanje visokog nivoa transparentnosti u vezi sa obračunavanjem dnevnica i plata platformskih radnika, kao i sa ocenjivanjem ( engl. rating) radnika putem algoritma inkorporiranog u digitalnu platformu, čime bi se izbegli potencijalni nesporazumi i diskriminacija radnika. Osim toga, regulativa bi postavila jasne granice u vezi sa monitoringom aktivnosti platformskih radnika, obezbeđujući im veću sigurnost i zaštitu od potencijalne zloupotrebe njihovih podataka o ličnosti i o njihovoj aktivnosti. Kroz postavljanje jednakih i pravičnih uslova za sve digitalne platforme, regulativa bi dodatno ojačala konkurenciju na tržištu, što bi posredno poboljšalo i opšte uslove za rad platformskih radnika.

---

Naziv

**Zakon ili Podzakonski akt (Uredba) o uređivanju odnosa platformskih kompanija i njihovih korisnika**

---

Opseg primene

Definisanje obavezne sadržine uslova korišćenja elektronskih platformi kojim bi se postiglo da se izbegnu nefer komercijalne odredbe koje nameće platforma

---

---

## Razlog regulacije

Trenutno domaće zakonodavstvo ne sadrži detaljnu regulativu u pogledu definisanja ugovornih odnosa između kompanija koje putem platforme pružaju određene usluge ili prodaju robu i njenih korisnika. Drugim rečima, Zakon o zabrani konkurencije samo načelno reguliše ovo pitanje, ali nedostaje preciznija i detaljnija regulativa koja bi onemogućila da se očigledna nejednakost između platformi i biznisa reflektuje u nefer tržišnim uslovima i ugovornim odredbama. Rezultat navedenog je nedostatak detaljnih smernica za platformske kompanije u pogledu obaveznih i zabranjenih odredaba u uslovima korišćenja, sem generalne obaveze da takvi uslovi postoje, i delimičnog definisanja obaveza u okviru uslova korišćenja koji se primenjuju na fizička lica (potrošače). Uvođenje propisa kojim bi se definisao obavezan sadržaj uslova korišćenja elektronskih platformi bi neminovno vodilo većoj svesti platformskih kompanija o potrebi za implementacijom adekvatnih uslova korišćenja platforme i jačoj motivaciji za pravovremeno razmišljanje o pravnom aspektu online poslovanja. Dodatno, regulisanje uslova pod kojima platformske kompanije mogu da posluju bi doprinelo konkurentnosti na tržištu, kao i mogućnosti da se tržištu priključe novi igrači.

---

## Primer

Članovi 9-15 Zakona o elektronskoj trgovini trenutno uređuju ugovore u elektronskom obliku, ali bez uzimanja u obzir specifičnosti elektronskih platformi, te ne preciziraju elemente koje ugovor između platformske kompanije i njenih korisnika mora sadržati, već samo opštu obavezu da je pružalac usluge dužan da omogućiti potencijalnom korisniku uvid u odredbe ugovora. Preciznijim regulisanjem obavezne sadržine uslova korišćenja posebnim podzakonskim aktom na koji bi Zakon o elektronskoj trgovini upućivao postigla bi se veća transparentnost kako prema

### Primer

korisnicima platformskih kompanija, tako i prema kompanijama koje koriste elektronske platforme za pružanje svojih usluga (npr. restorani koji koriste platforme za dostavu svojih proizvoda).

U tom svetlu, a po ugledu na P2B uredbu, potrebno je definisati nefer komercijalne uslove koji bi u ugovorima između trgovaca i platformi bili ništavi. Osim toga, potrebno je obavezati platforme

---

## 7.2.2. PREPORUKE ZA IZMENE ZAKONA

### Naziv

### **Zakon o elektronskoj trgovini**

### Opseg primene

- Uvođenje principa ekstrateritorijalne primene Zakona kroz izmene člana 4. Zakona
- Uvođenje nacionalnog registra platformi i dostavljača

### Razlog izmene

Uvođenje principa ekstrateritorijalne primene Zakona o elektronskoj trgovini bi imalo sledeće pozitivne efekte:

1. Ekstrateritorijalna primena bi omogućila proširenje nadležnost nadzornih organa Republike Srbije i na digitalne platforme koje imaju faktičko prisustvo na teritoriji Srbije, ali formalno nisu registrovane u Srbiji. Na ovaj način bi se osigurala primena domaćeg propisa o elektronskoj trgovini, bez obzira gde je platforma registrovana.



## Razlog izmene

2. Primena zakona ekstrateritorijalno bi omogućila unapređenje jednolikosti i doslednosti u primeni propisa. Ovo pomaže u stvaranju jednakih uslova za sve učesnike, nezavisno od toga gde su formalno registrovani.

3. Stavljanjem digitalnih platformi pod ekstrateritorijalne pravne obaveze, podstiče se odgovorno poslovno ponašanje i sprečava neetičko delovanje.

Formiranje nacionalnog registra platformskih kompanija i radnika (dostavljača) može doneti nekoliko koristi, uključujući:

**1. Prikupljanje podataka radi formulisanja adekvatne regulative:**

uvid u tačne i ažurne podatke o broju platformskih kompanija, njihovoj profitabilnosti i kategoriji, strukturi i broju njihovih radnika, čime se pruža osnova tvorcima javnih politika za uspešno formulisanje propisa potkrepljenih dokazanim činjenicama. To uključuje ne samo definisanje opštih principa i osnovnih pravila već i postavljanje adekvatnih standarda u kontekstu prava radnika, poput zarada i radnog vremena.

**2. Unapređenje nadzora i viši stepen usaglašenosti sa propisima:**

bolji nadzor od strane nadležnih organa (inspekcija rada, poreski organi, institucije socijalne zaštite), čime se očekivano može postići veća usklađenost sa postojećim propisima, kao i identifikovanje potencijalnih regulatornih nedostataka radi njihovog otklanjanja u budućnosti.

**3. Promocija fer konkurencije:** Registri doprinose stvaranju jednakih uslova za sve platforme, osiguravajući da sve kompanije posluju

#### Razlog izmene

unutar istog regulatornog okvira. Ovo promoviše fer konkurenciju i sprečava bilo kakve nepravedne prednosti za kompanije koje možda ne poštuju postojeće zakone.

**4. Procena efikasnosti usvojenih politika:** podaci prikupljeni u registrima, nakon određenog vremena, omogućavaju procenu efikasnosti sprovedenih politika, što omogućava njihovim donosiocima da ocene uticaj regulativa na platformsku ekonomiju i prilagode svoje postupanje, što konačno vodi kontinuiranom unapređenju sistema.

Uvođenje nacionalnih registara platformskih kompanija i radnika bi trebalo voditi promociji transparentnosti, veće odgovornosti i bolji pristup kreiranju regulatornog okvira, što u krajnjoj liniji donosi benefit platformskim radnicima, kompanijama, kao i celokupnoj ekonomiji.

---

### 7.3 PREPORUKE ZA PRIMENU PROPISA

---

#### Naziv

**Zakon o zaštiti podataka o ličnosti**

---

#### Opseg primene

Obrada podataka o ličnosti korisnika platforme i platformskih radnika od strane digitalnih platformi za dostavu hrane.

---

#### Razlog preporuka

Utvrđivanje da li je poslovanje platformi usaglašeno sa propisima iz oblasti zaštite podataka o ličnosti imajući u vidu veliku kumulaciju

---

## Razlog preporuka

moći koju platforme stižu obradom velike količine podataka (uključujući podatke o ličnosti).

---

## Preporuke

Predložiti Povereniku pokretanje redovnog inspekcijskog nadzora nad radom platformi za dostavu hrane sa posebnim fokusom na primenu algoritamskog menadžmenta, u kome bi se između ostalog posebno utvrđivalo:

**1. Načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti:** da li za svaku radnju obrade podataka o ličnosti postoji adekvatan pravni osnov, kao i da li su lica obaveštena o svim aspektima obrade.

**2. Načelo ograničenja u odnosu na svrhu i načelo minimizacije podataka:** da li su prikupljeni samo oni podaci neophodni za konkretnu svrhu i da li se podaci koriste samo za tako određenu svrhu.

**3. Prava lica:** da li su licima čiji se podaci obrađuju omogućena sva prava propisana Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, uključujući i pravo na pristup, pravo na brisanje, pravo da se na njega ne primenjuje odluka doneta isključivo na osnovu automatizovane obrade, ako se tom odlukom proizvode pravne posledice po to lice ili ta odluka značajno utiče na njegov položaj, osim pod uslovima propisanim zakonom.

**4. Procena uticaja:** da li su platforme sprovele procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i da li su u njima ispravno procenile rizik po prava i slobode platformskih radnika, odnosno korisnika

## Preporuke

platformi, kao i da li su u slučaju preostalog procenjenog visokog rizika, dostavile procenu uticaja Povereniku na mišljenje.

**5. Edukacije i izrade priručnika, publikacija i/ili vodiča koji će se odnositi na obradu podataka od strane platformi** u cilju pravilnije primene zakona od strane platformi i podizanja svesti lica na koja se podaci odnose.

---

Ovaj dokument i njegov sadržaj, uključujući, ali ne ograničavajući se na tekst, grafiku, slike i druge materijale, nastali su u okviru programa Centra za istraživanje javnih politika (CENTAR) o budućnosti rada i rezultat su kontinuirane saradnje istraživačkog tima CENTRA i eksperata – advokata iz Advokatske kancelarije „Zunic Law“. CENTAR je definisao konceptualni okvir predloga javne politike na osnovu prethodnih istraživanja o platformskoj ekonomiji, dok su pravne aspekte istražili i predložili eksperti iz Zunic Law. Ova sinergija između uredničkog i tematskog znanja Centra i analitičke stručnosti Zunic Law omogućila je izradu prvog predloga javne politike o mogućim pravcima regulacije digitalnih platformi u Srbiji sa aspekta zaštite konkurencije i prava informacionih tehnologija na primeru platformi za dostavu hrane.

