

Др Мина Павловић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-8562-7851

Прегледни научни рад
УДК: 34(4-672EU):004
DOI: 10.46793/XXIMajsko.571P

КОНЦЕПТ `GATEKEEPERS` ПРЕМА АКТУ ЕУ О ДИГИТАЛНИМ ТРЖИШТИМА*

Резиме

Укљученост Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у област дигитализације и дигиталне трансформације је већ добро позната. Не само да су Европска комисија, Савет ЕУ и Европски парламент током 2022. године прогласили Европску Декларацију о дигиталним правима и принципима, већ је исте године на нивоу ЕУ донет (усвојен) тзв. „Пакет дигиталних услуга“ (енгл. Digital Service Package), подељен на два легислативна прописа: „Акт о дигиталним услугама“ и „Акт о дигиталним тржиштима“. Фокус овог рада стављен је на потоњи правни извор, односно Уредбу (ЕУ) 1925/2022 Европског парламента и Савета од 14.09.2022. године о конкурентним и правичним тржиштима у дигиталном сектору и измени Директиве (ЕУ) 1937/2019 и (ЕУ) 1828/2020 (Акт ЕУ о дигиталним тржиштима). Кључне елементе поља примене Акта ЕУ о дигиталним тржиштима (у даљем тексту: Акт ЕУ) чине два концепта – „контролори приступа“ (енгл. gatekeepers) и „основне услуге платформе“ (енгл. core platform services). Мада се поменути елементи у литератури сматрају неодвојивим (концепти близанци, енгл. twin concepts), аутор се у овом раду детаљније бави концептом „контролора приступа“ (енгл. gatekeepers). У фокусу анализе су услови које, у смислу одредби Акта ЕУ, одређена дигитална платформа треба да испуни да би стекла статус „контролора приступа“.

Кључне речи: Акт ЕУ о дигиталним тржиштима (EU Digital Markets Act – DMA), дигитално тржиште, „контролори приступа“ (енгл. Gatekeepers), дигитална трансформација, „основне услуге платформе“ (енгл. core platform services-CPS).

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Дугогодишњи рад у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) на стварању њеног „дигиталног ДНК“ (енгл. „digital DNA“) у данашње доба је кулминирао¹. Наиме, Европска комисија (у даљем тексту: Комисија), Савет ЕУ (Савет) и Европски парламент (у даљем тексту: Парламент) су током 2022. године постигли договор о Европској декларацији о дигиталним правима и принципима [енгл. *European Declaration on Digital Rights and Principles*]² (у даљем тексту: Европска декларација), а затим је и потписали крајем 2022. године³. Поменута декларација показује посвећеност ЕУ сигурној, безбедној и одрживој дигиталној трансформацији, односно визију ЕУ о дигиталној трансформацији. Стављајући у центар појединце (људе), у складу са вредностима ЕУ и фундаменталним правима, Европска декларација пружа референтни оквир за грађане, те усмерава како ЕУ, тако и државе чланице на путу ка дигиталној трансформацији.⁴ Са тим у вези, ЕУ је у последњих пар година донела и низ стратегија⁵, мрежа подршке, те правних аката од значаја за европске компаније, које на тај начин могу искористити предности дигитализације и унапредити индустрију на виши ниво.⁶ У сфери дигиталне трансформације⁷, ЕУ је у релативно кратком року донела заиста широку лепезу правних извора⁸.

¹ Видети *Digital Rights and Principles: Presidents of the Commission, the European Parliament and the Council sign European Declaration*, Press release, Dec 15 2022, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7683, (06.04.2025).

² Исто.

³ Потписана Европска декларација доступна је на <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles> (14.04.2025).

⁴ Видети *European Declaration in Digital Rights and Principles, Policy and Legislation*, publication 15.12.2022, доступно на <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles> (07.04.2025).

⁵ Једна од њих је Програм политике за дигиталну декаду до 2030. године/*Digital Decade Policy Programme 2030.*; Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030 (Text with EEA relevance) OJ L 323, 19.12.2022, p. 4–26, одлука ЕУ доступна на <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2481/oj> (07.04.2025).

⁶ Видети више на web страници *Digital transformation* https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/digital-transformation_en (07.04.2025).

⁷ Више о мултидисциплинарном приступу дигиталној трансформацији у глобалној економији видети Verhoef C., P, и др., *Digital transformation: A multidisciplinary and research agenda*, Journal of Business Research, 122 (2021), стр. 890-895.

⁸ Видети преглед прописа на web страници *Digital transformation*, доступно на https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/digital-transformation_en (07.04.2025); Примера ради, донета је Уредба (ЕУ) 2854/2023 Европског парламента и Савета од 13.12.2023. године о усклађеним правилима за правичан приступ подацима и њихову употребу и о

Посебну пажњу у ЕУ привлачиле су дигиталне услуге, које су са собом носиле многе предности (олакшавање комуникације, пословање компанија изван националних опсега и досезање до тада незамисливих и далеких тржишта) али и различите злоупотребе (трговина илегалном робом, постојање илегалног садржаја на интернету и сл.)⁹. Како су дигиталне услуге крајње разноврсне, а дигитална трансформација развија великом брзином, очекиван је био циљ ЕУ да своје активности усмери ка стварању јединственог тржишта дигиталних услуга¹⁰. Приметивши да, и поред свих напора за раст дигиталне економије, постоји недостатак додатне регулативе у поменутој области, ЕУ је током 2022. године донела два важна правна акта.¹¹ Први је Уредба (ЕУ) 2065/2022 Европског парламента и Савета од 19.10.2022. године о јединственом тржишту дигиталних услуга и измени Директиве 2000/31/ЕЗ (ЕУ Акт о дигиталним услугама)¹², а други је Уредба (ЕУ) 1925/2022 Европског парламента и Савета од 14.09.2022. године о конкурентним и правичним тржиштима у дигиталном сектору и измени Директиве (ЕУ) 1937/2019 и (ЕУ) 1828/2020¹³ (у даљем тексту: Акт ЕУ о дигиталним тржиштима или Акт ЕУ). Та два акта заједно чине тзв. Пакет дигиталних услуга (енгл. *Digital Service Package*)¹⁴ и, како је то у литератури речено: „чине јединствен сет нових правила који се примењују у целој ЕУ како би се створио безбеднији и отворенији дигитални простор“¹⁵.

Како је акценат у овом раду стављен на Акт ЕУ о дигиталним тржиштима (Акт ЕУ), његов иницијални предлог завршен је децембра 2020. године,

измени Уредбе (ЕУ) 2394/2017 и Директиве (ЕУ) 1828/2020 (Акт о подацима) [Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonized rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act) (Text with EEA relevance), *OJ L*, 2023/2854, 22.12.2023].

⁹ Видети Јелисавац Трошић, С., *Ново Законодавство Европске уније о дигиталним услугама*, Европско законодавство, бр. 83/2023, стр. 75-76.

¹⁰ Детаљније код: *исто*, стр. 76.

¹¹ Детаљније код: *исто*, стр. 75-78.; Видети више о њиховим основним циљевима, *исто*, стр. 79.

¹² Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance), *OJ L* 277, 27.10.2022.

¹³ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), *OJ L* 265, 12.10.2022.

¹⁴ Видети више о томе Cini, M., Czulno, P., *The Origins of the Digital Markets Act, Explaining Policy Change*, VISTA Policy Paper, Centre for European Policy Studies (CEPS), 02/2022, доступно на <https://fasos-research.nl/vista-jmn/files/2022/10/VISTA-Policy-Paper-02-Cini-and-Czulno-10-2022.pdf> (14.04.2025), стр. 2.

¹⁵ Јелисавац Трошић, С., *нав. чланак*, стр. 79.

коначно усвојен 14.09.2022. године од стране Европског парламента и Савета, ступио на снагу 01.11.2022. године, а његова примена започета 02.05.2023. године. Очекивања од овог акта су очигледно велика, будући да је у литератури наведено да ће његово ступање на снагу дубоко утицати на конкуренцију на дигиталним тржиштима и на регулаторни „пејзаж“ ЕУ.¹⁶

Имајући у виду обимност и комплексност Акта ЕУ, фокус овог рада је усмерен на анализу његовог концепта „контролора приступа“ (енгл. *gatekeepers*) у дигиталном свету, тј. дигиталних платформи које функционишу као „пролаз“ (енгл. *gateway*) између компанија и крајњих корисника¹⁷. Концепт „контролора приступа“ неодојив је од концепта „основне услуге платформе“ (енгл. *core platform services – CPS*) у смислу Акта ЕУ, будући да заједно условљавају поље примене тог акта, али и правне обавезе наметнуте „контролорима приступа“ (енгл. *gatekeepers*)¹⁸. Отуда се оба концепта у литератури називају „концептима близанцима“ (енгл. *twin concepts*)¹⁹. Рад је структуриран тако да се, после увода (1), осврта на циљеве доношења, поље примене и неколико кључних појмова Акта ЕУ (2), у његовом централном делу анализира концепт „контролора приступа“ (енгл. *gatekeepers*) и разматра ко, када и под којим условима може стећи тај статус (3). Рад је сублимиран закључком (4).

2. Циљеви доношења, поље примене и неколико кључних појмова Акта ЕУ о дигиталним тржиштима

Као што је речено, Акт ЕУ о дигиталним тржиштима (Акт ЕУ) је обиман правни извор, будући да се састоји од екстензивне Преамбуле (109 Рецитала), 54. члана подељених у шест делова, које прати и Прилог²⁰. Циљ доношења тог акта, најједноставније речено, био је да допринесе правилном функционисању унутрашњег тржишта, успостављањем усклађених правила којима се широм Уније обезбеђују конкурентна и правична тржишта за све компаније у дигиталном сектору, на којима су присутни „контролори приступа“

¹⁶ van den Boom, J., *What does the Digital Markets Act harmonize? – exploring interactions between the DMA and national competition laws*, European Competition Journal, Vol. 19, No. 1/2023. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17441056.2022.2156728?needAccess=true> (08.04.2025), стр. 57.

¹⁷ Moreno Bellosio, N., Petit, N., *The EU Digital Markets Act (DMA), A Competition Hand in a Regulatory Glove*, Revised version, (5 April 2023), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4411743 (08.04.2025), стр. 1.

¹⁸ Исто, стр. 1.

¹⁹ Исто.

²⁰ Циљ Прилога био је одредити методологију за утврђивање и прорачун „активних крајњих корисника“ и „активних пословних корисника“ за сваку основну услугу платформе наведену у чл. 2(2) Акта ЕУ, видети о томе део А. тач. 1. реч. 1. Прилога као саставног дела Акта ЕУ.

(*gatekeepers*), делујући у корист пословних или крајњих корисника²¹. Отуда је фокус Акта ЕУ усмерен управо на стварање једнаких тржишних услова за све технолошке компаније²².

За потребе примене Акта ЕУ, под дигиталним сектором подразумева се сектор производа и услуга који се пружају путем или помоћу услуга информационог друштва (енгл. *information society service*)²³. Објашњење шта се сматра „услугом информационог друштва“ мора се пронаћи у другом правном извору ЕУ. Одредбом чл. 2(3) Акта ЕУ упућује се даље на појам `услуге` у смислу Директиве (ЕУ) 1535/2015 Европског парламента и Савета од 09.09.2015. о утврђивању процедуре за пружање информација у области техничких прописа и правила о услугама информационог друштва – кодификовани текст²⁴ (у даљем тексту: Директива (ЕУ) 1535/2015). Консеквентно, према тој Директиви, *`услуга информационог друштва представља сваку услугу која се обично пружа уз накнаду, на даљину, електронским путем и на индивидуални захтев примаоца услуга`*²⁵.

Надаље, већ је речено да се поље примене Акта ЕУ може описати кроз поменуте „концепте близанце“ (енгл. *twin concepts*). Сходно одредби чл. 1. ст. 2. Акта ЕУ предвиђено је да се тај правни извор примењује на основне услуге платформе (енгл. *core platform services – CPS*), које „контролори приступа“ (*gatekeepers*) пружају или, пак, нуде пословним корисницима, са пословним настаном у ЕУ или крајњим корисницима који имају пословни настан или се налазе у ЕУ, независно од места пословног настана или боравишта „контролора приступа“ и без обзира на право које се иначе примењује на питање пружања услуга²⁶. Што се тиче концепта „основне услуге платформе“, Акт ЕУ не пружа његову дефиницију, али се из Рецитала (2) Преамбуле тог акта изводе нека квалитативно јача обележја које основне услуге платформе могу показати, као што су „економије екстремних опсега“, „веома снажни

²¹ Видети чл. 1. ст. 1. Акта ЕУ

²² Видети Јелисавец Трошић, С., *нав. чланак*, стр. 78.

²³ Видети чл. 2(4) Акта ЕУ.

²⁴ Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification) (Text with EEA relevance), OJ L 241, 17.9.2015, p. 1–15.

²⁵ Видети чл. 1. ст. 1. тач. б. Директиве (ЕУ) 1535/2015.; Наведену одредбу треба читати тако да се услуга пружа без истовременог присуства страна („на даљину“); да се услуга у почетку шаље и прима на свом одредишту помоћу електронске опреме за обраду (укључујући дигиталну компресију) и складиштење података, и да се у потпуности преноси, саопштава и прима жицом, радиом, оптичким средствима или другим електромагнетним средствима („електронским путем“); и да се услуга пружа путем преноса података на индивидуални захтев (тј. „на индивидуални захтев примаоца услуга“), видети у том смислу чл. 1. ст. 1. тач. б.

²⁶ Видети чл. 1. ст. 2. Акта ЕУ.

мрежни утицаји“ и сл.²⁷ Креатори Акта ЕУ нису дали општу дефиницију „основних услуга платформе“, већ су, у чл. 2(2) тог акта, креирали (затворену) листу од 10 модалитета основних услуга платформе²⁸. Илустрације ради, основне услуге платформе могу бити, „online“ услуге друштвених мрежа (*online social networking services*), „web“-прегледачи (*web browsers*), оперативни системи (*operating systems*) итд.²⁹

Што се тиче концепта „контролора приступа“³⁰, реч је о „институту дигиталног доба“, којим се означава компанија која пружа „основне услуге платформе“, ако је такав статус утврђен у складу са одредбом чл. 3. Акта ЕУ³¹. Примера ради, Комисија је 2023. године први пут именовала шест „контролора приступа“ (*gatekeepers*), у смислу Акта ЕУ. То су *Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta и Microsoft*. Побројани „контролори приступа“ ће убудуће моћи да обезбеде/пруже укупно 22 основне услуге платформе (нпр. *TikTok, GoogleMaps, Safari, Facebook* и сл.)³². Очито је да су појмови „контролори приступа“ (енгл. *gatekeepers*) и „основне услуге платформе“ неодвојиви и захтевају истовремено тумачење. Другим речима, концепт „основне услуге платформе“ дефинише опсег Акта ЕУ, односно границе у погледу области производа или услуга обухваћеним тим правним инструментом³³. О концепту „контролора приступа“ биће више речи у 3. делу овог рада.

Појмови „крајњи корисник“, „пословни корисник“ и „компанија“ ближе су дефинисани одредбом чл. 2. Акта ЕУ. „Крајњи корисник“ у смислу Акта ЕУ је свако физичко или правно лице које се користи основним услугама платформе, а да није реч о пословном кориснику³⁴. Под „пословним корисником“

²⁷ Више код Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 6; Видети Рецитал (2) Преамбуле Акта ЕУ.

²⁸ Више код Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 7.

²⁹ Видети чл. 2(2) Акта ЕУ; Видети део 3. рада.

³⁰ Енглески термин *gatekeepers* би се буквално могао превести као „чувари врата“. Међутим, како је јако тешко наћи адекватан превод за тај институт дигиталног доба на српски језик, можда би се могло говорити и о „дигиталним чуварима“/„медијским филтерима“ у контексту оних платформи које управљају током информација, односно одлучују шта ће бити објављено у дигиталном свету. Независно од тога, у овом раду ће се користити термин „контролори приступа“, као превод термина *gatekeepers* на српски језик. Ово стога што је Рециталом (6) Преамбуле Акта ЕУ наведено да „контролори приступа“ обезбеђују *тачке приступа (gateways) путем којих велики број пословних корисника долази до крајњих корисника свуда у Унији и на различитим тржиштима*. Имајући наведено у виду, сматрамо да је превод „контролори приступа“ у овом раду адекватан за потребе разумевања Акта ЕУ.

³¹ Видети чл. 2(1) Акта ЕУ.

³² Видети преглед на *Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers*, Press release Sep 6, 2023, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 приступљено 07.04.2025.

³³ Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 5.

³⁴ Чл. 2(20) Акта ЕУ.

подразумева се свако физичко или правно лице које делује у трговачком или професионалном својству користећи се основним услугама платформе у циљу или у току испоруке робе или пружања услуга крајњим корисницима.³⁵ Термин „компанија“ обухвата субјекте који обављају економску активност, независно од њиховог правног статуса и начина на који се финансира (тј. власничке структуре), укључујући и пословне групе (компаније повезане кроз директну или индиректну контролу)³⁶.

Надаље, важно је напоменути да је примена Акта ЕУ искључена у случајевима када је реч о тржиштима повезаних са *електронским комуникационим мрежама*, које су иначе дефинисане одредбом чл. 2. тач. 1.³⁷ Директиве (ЕУ) 1972/2018 Европског парламента и Савета од 11.12.2018. године о Европском закону електронских комуникација (*Recast*)³⁸ (у даљем тексту: Директива (ЕУ) 1972/2018)³⁹. Акт ЕУ се такође не примењује ни на тржишта повезана са *електронским комуникационим услугама*, као типови услуга дефинисани одредбом чл. 2. тач. 4. поменуте Директиве⁴⁰ (Директиве (ЕУ) 1972/2018), осим оних услуга које се односе на „нумерички независне интерперсоналне комуникационе услуге“ (енгл. *number-independent interpersonal communications services*).⁴¹ Другим речима, Акт ЕУ се примењује на последње поменуте услуге⁴².

3. „Контролори приступа“ (*gatekeepers*) према Акту ЕУ о дигиталним тржиштима

Обзиром да је енглески термин *gatekeepers* (на немачком: *der Torwächter*) у Акту ЕУ о дигиталним тржиштима (Акту ЕУ) дефинисан за потребе примене овог правног извора, а ради се о вишезначном појму, врло га је тешко адекватно превести на српски језик. У раду се условно користи релативно дослован превод „контролори приступа“⁴³, којим се у смислу Акта ЕУ означава компанија која пружа основне услуге платформе, ако је такав његов статус утврђен у складу са одредбом чл. 3. Акта ЕУ,⁴⁴ којом су прописани услови и процедуре за стицање статуса „контролора приступа“ (енгл. *gatekeepers*). Више

³⁵ Чл. 2(21) Акта ЕУ.

³⁶ Чл. 2(27) Акта ЕУ.

³⁷ Видети чл. 2. тач. 1. Директиве (ЕУ) 1972/2018.

³⁸ Directive (Eu) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast) (Text with EEA relevance), OJ L 321, 17.12.2018, p. 36–214.

³⁹ Видети чл. 1. ст. 3. тач. а. Акта ЕУ.

⁴⁰ Видети њихово дефинисање у чл. 2. тач. 4. Директиве (ЕУ) 1972/2018.

⁴¹ Видети чл. 1. ст. 3. тач. б. Акта ЕУ.

⁴² Видети део 3. рада.

⁴³ Видети фн 30. рада.

⁴⁴ Видети чл. 2(1) Акта ЕУ.

детаља о томе дато је у Рециталу (6) Преамбуле Акта ЕУ, према коме *„контролори приступа“ имају значајан утицај на унутрашње тржиште будући да обезбеђују „тачке приступа“ (gateways) путем којих велики број пословних корисника долази до крајњих корисника свуда у Унији и на различитим тржиштима*⁴⁵.

Да би одређена дигитална услуга могла да потпадне под поље примене Акта ЕУ, мора се радити о услузи која по својој суштини представља основну услугу платформе⁴⁶. Као што је напоменуто, творци Акта ЕУ су дефинисали затворену листу од 10 врсти основних услуга платформе у смислу тог правног извора. Поменута листа обухвата следеће основне услуге платформе⁴⁷, које пружају/нуде „контролори приступа“: а) услуге „online“ посредовања (енгл. *online intermediation services*), чији су очигледни примери „продавнице апликација“ (енгл. *app stores*), као што су *Apple App Store* и *Google Play*; б) „online“ претраживачи (енгл. *online search engines*), као што је *Google Search*; в) „online“ услуге друштвених мрежи (енгл. *online social networking services*), чији су очити примери *Twitter*, *TikTok*, *Instagram* и *LinkedIn*; г) услуге платформе за дељење видеа (енгл. *video-sharing platform services*), као што је *Google YouTube*; д) нумерички независна интерперсонална комуникациона услуга (енгл. *number-independent interpersonal communications services – NIICS*), а као пример *NIICS* наводи се *Meta's Whatsapp*; ђ) оперативни системи (енгл. *operating systems*), чији су очити примери *Google Android*, *Apple iOS* или *desktop OSs*; е) „web“-прегледачи (енгл. *web browsers*); ж) „виртуелни асистентни“ (*virtual assistants*), као што је *Apple's Siri*; з) услуге „cloud“ рачунарства (енгл. *cloud computing services*), као што је *Google Cloud*⁴⁸. Најзад, одредбом чл. 2(2) тач. j. Акта ЕУ предвиђено је се под основним услугама платформе подразумевају и „online“ рекламне услуге (енгл. *online advertising services*)⁴⁹. Отуда поље примене Акта ЕУ зависи од схватања појмова сваког од побројаних основних услуга платформе.⁵⁰

⁴⁵ Видети Рецитал (6) Преамбуле реч. 1. Акта ЕУ.

⁴⁶ Више код Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 6.

⁴⁷ Видети чл. 2(2) тач. а. и наредне тачке Акта ЕУ.

⁴⁸ Сви примери основних услуга платформе преузети су из Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 7-9.

⁴⁹ Акт ЕУ није пружио дефиницију „online“ рекламних услуга (енгл. *online advertising services*) у смислу чл. 2(2) тач. j. Акта ЕУ, али се у наведеној одредби прецизира да укључује „све рекламне мреже, рекламне берзе и све друге услуге посредовања у оглашавању“, видети детаљније о томе код Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 9-10.

⁵⁰ Дефинисање тих појмова обезбеђено је у чл. 2(5-13) Акта ЕУ, при чему одређени број дефиниција упућује на друге инструменте ЕУ легислативе, а за одређене облике основних услуга платформе, Акт ЕУ је пружио сопствене дефиниције, видети више код, *исто*, стр. 7, 7-10.

Надаље, конкретизација облика и врста основних услуга платформе нису довољне да би дошло до примене Акта ЕУ. Да би одређена компанија имала статус „контролора приступа“ (енгл. *gatekeepers*) у смислу Акта ЕУ, мора као таква бити одређена формалном одлуком⁵¹. Тако, статус „контролора приступа“ зависи од три *квалитативна* критеријума⁵² (из чл. 3. ст. 1. Акта ЕУ). Штавише, за сваки од тих критеријума су прописани и *квантитативни* прагови. Уколико су потоњи досегнути, онда се претпоставља да су *квалитативни* услови испуњени⁵³ (сходно чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ). Поједностављено, одређеној компанији се утврђује статус „контролора приступа“, у смислу чл. 3. ст. 1. Акта ЕУ, уколико испуњава квалитативне критеријуме: а) има значајан утицај на унутрашње тржиште; б) пружа „основну услугу платформе“ која је „значајна тачка пролаза“ (енгл. *important gateway*) путем које пословни корисници долазе до крајњих корисника; и в) у подручју свог пословања ужива учвршћену и трајну позицију или је предвидљиво да ће имати такву позицију у блиској будућности.⁵⁴

Поред тога, за сваки од квалитативних критеријума су прописани и квантитативни прагови (предвиђени чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ), тј. у којим случајевима се претпоставља да одређена компанија испуњава критеријуме из чл. 3. ст. 1. Акта ЕУ⁵⁵. Чини се да је интенција твораца тог акта била да се Комисији пружи могућност да директно утврди статус „контролора приступа“ код оних компанија које пружају основне услуге платформе, а досежу одређене квантитативне прагове⁵⁶.

Тако, претпоставља се да компанија испуњава (квалитативни) захтев из горе описане тачке а) ст. 1. чл. 3. Акта ЕУ, уколико остварује годишњи приход на нивоу ЕУ једнак или већи од 7,5 милијарди еура током сваке од последње три финансијске године или ако је њена просечна тржишна капитализација или еквивалентна правична тржишна вредност износила најмање 75 милијарди еура у последњој финансијског години и ако пружа исту основну услугу платформе у најмање три државе чланице⁵⁷.

Надаље, ако компанија, која пружа основну услугу платформе, у последњој финансијској години има најмање 45 милиона месечно активних крајњих корисника, који имају пословни настан или се налазе у ЕУ, те има најмање 10 000 годишње активних пословних корисника који имају пословни

⁵¹ Исто, стр. 10-11.

⁵² Тако, Bostoen, F., *Understanding the Digital Markets Act* (January 15, 2023). Antitrust Bulletin 2023, Vol. 68(2), 263–306, Tilburg Law School Research Paper, Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4440819 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4440819> (08.04.2026), стр. 14.

⁵³ Исто, стр. 14.

⁵⁴ Видети чл. 3. ст. 1. Акта ЕУ.

⁵⁵ Bostoen, F., *нав. чланак*, стр. 14.

⁵⁶ Видети Рецитал (16) Преамбуле Акта ЕУ.

⁵⁷ Видети чл. 3. ст. 2. тач. а. Акта ЕУ.

настан у ЕУ, што је утврђено и израчунато у складу са методологијом и индикаторима из Прилога уз Акт ЕУ⁵⁸, претпоставља се да је услов из горе описане тачке б) ст. 1. чл. 3. Акта ЕУ испуњен⁵⁹. Најзад, уколико су прагови из претходне реченице досегнути у свакој од последње три финансијске године, онда ће наступити претпоставка да је горе описани критеријум из тач. в) ст. 1. чл. 3. Акта ЕУ испуњен⁶⁰.

Примера ради, уколико компанија која пружа основне услуге платформе досеже све квантитативне прагове из чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ, о томе без одлагања извештава Комисију, а у сваком случају у року од два месеца након што су поменути прагови досегнути и Комисији доставља све релевантне информације наведене у чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ⁶¹. Након тога, Комисија ће без непотребног одлагања, а најкасније у року од 45 радних дана након што јој компанија, испунивши поменуте квантитативне прагове (у смислу чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ), пружи неопходне и потпуне информације, утврдити да та компаније стиче статус „контролора приступа“ (чл. 3. ст. 4. Акта ЕУ)⁶².

У ситуацијама када конкретна компанија која пружа основне услуге платформе задовољава (само) квалитативне критеријуме из чл. 3. ст. 1. Акта ЕУ, али не и квантитативне из чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ, може постојати дилема око стицања статуса „контролора приступа“. У том случају, сходно чл. 3. ст. 8. Акта ЕУ, Комисији преостаје да утврди статус „контролора приступа“ у складу са поступком истраживања тржишта у складу са чл. 17. Акта ЕУ.⁶³ Комисија о таквом поступку мора донети одлуку у којој се наводи датум покретања истраживања тржишта, опис проблема и сврха истраживања тржишта⁶⁴. У сваком случају, Комисија ће настојати да заврши истраживање тржишта у року од 12 месеци од датума наведеног у поменутој одлуци⁶⁵.

⁵⁸ Видети одговарајуће одељке Прилога уз Акт ЕУ.

⁵⁹ Видети чл. 3. ст. 2. тач. б. Акта ЕУ.

⁶⁰ Видети чл. 3. ст. 2. тач. в. Акта ЕУ.

⁶¹ Видети чл. 3. ст. 3. Акта ЕУ; Обавештавање Комисије укључује релевантне информације утврђене у чл. 3. ст. 2. Акта ЕУ за сваку од основних услуга платформе те компаније, која досеже прагове из поменуте тач. б) ст. 2. чл. 3. Акта ЕУ (видети чл. 3. ст. 3. реч. 2. Акта ЕУ); Видети цео чл. 3. ст. 3. Акта ЕУ.

⁶² Видети чл. 3. ст. 4. и чл. 3. ст. 3. Акта ЕУ.

⁶³ Видети чл. 3. ст. 8. у вези са чл. 17. Акта ЕУ; У циљу одлучивања о статусу „контролора приступа“, Комисија узима у обзир неке од елемената (или све њих), у мери у којој су релевантни за разматрану компанију која пружа основну услугу платформе, а неки од елемената су: величина, укључујући приход и тржишну капитализацију, пословање и положај те компаније; број пословних корисника који се користе основном услугом платформе како би дошли до крајњих корисника и број крајњих корисника итд. (видети чл. 3. ст. 8. тач. а, б... Акта ЕУ).

⁶⁴ Видети чл. 16. ст. 3. Акта ЕУ.

⁶⁵ Видети чл. 17. ст. 1. Акта ЕУ.

Најзад, без обзира да ли је статус „контролора приступа“ одређен у складу са чл. 3. ст. 4. Акта ЕУ (испуњењем квантитативних прагова) или чл. 3. ст. 8. Акта ЕУ (спроведеним истраживањем тржишта сходно чл. 17. Акта ЕУ), Комисија у својој одлуци о утврђивању статуса наводи релевантне основне услуге платформе које се пружају у оквиру те компаније и које су “појединачно важна тачка приступа“, путем које пословни корисници долазе до крајњих корисника из чл. 3. ст. 1. тач. б. Акта ЕУ.⁶⁶ Према томе, одређена компанија може бити одређена као „контролор приступа“ у погледу једне (или више) одређених основних услуга платформе.⁶⁷ Тако, уколико је компанија одређена као „контролор приступа“ у сфери „online“ претраживача (енгл. *online search engines*), не значи аутоматски да су његове активности у смислу Акта ЕУ забрањене у сфери, примера ради, оперативних система (енгл. *operating systems*). Међутим, да ли ће „контролор приступа“ (*gatekeepers*) моћи да пружи/нуди потоњу услугу зависи од тога да ли он испуњава критеријуме “контролора приступа“ за ту врсту услуге⁶⁸. Као што је речено, познате дигиталне платформе попут *Meta* и *Microsoft* (и четири друге) већ су стекле статус “контролора приступа“, при чему су истовремено одређене и врсте основних услуга платформе које могу пружити. Тако, *Meta* може пружати основне услуге платформе *Facebook-a*, *Instragram-a*, *Whatsapp-a*, *Messenger-a*, *Meta Marketplace-a*, *Meta-e*, а *Microsoft* следеће: *LinkedIn* и *Windows PS OC*.⁶⁹

Свакако, није искључена могућност да стечени статус „контролора приступа“ у неком тренутку буде преиспитан. Према чл. 4. Акта ЕУ, Комисија то може учинити у било ком тренутку (на одређени захтев или на сопствену иницијативу)⁷⁰. У том поступку, Комисија може преиспитати, изменити или укинути одлуку о утврђивању статуса донесену на основу чл. 3. Акта ЕУ уколико наступи један од следећих разлога: а) уколико се чињенично стање на коме се заснивала одлука о утврђивању статуса битно променило; б) уколико се одлука о утврђивању статуса заснивала на непотпуним, нетачним или обманујућим информацијама⁷¹. Једном стечени статус „контролора приступа“ не значи да ће неко увек бити „контролор приступа“⁷². Другим речима, тај статус у сваком тренутку може бити преиспитан, чиме се индиректно врши

⁶⁶ Видети чл. 3. ст. 9. у вези чл. 3. ст. 1. тач. б. Акта ЕУ.

⁶⁷ Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 10-11.

⁶⁸ Видети *Исто*, стр. 10-11.

⁶⁹ Видети податке на *Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers*, Press release Sep 6, 2023, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 приступљено 07.04.2025.

⁷⁰ Видети чл. 4. ст. 1. Акта ЕУ.

⁷¹ Видети чл. 4. ст. 1. Акта ЕУ.

⁷² Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 11.; Ипак, погледати и чл. 4. ст. 3. Акта ЕУ где је прописано да Комисија континуирано објављује и ажурира листу „контролора приступа“ и листу основних услуга платформе у погледу којих ти „контролори приступа“ морају бити усклађени са обавезама предвиђеним у поглављу III Акта ЕУ.

притисак на одржавање поузданости и квалитета пружања основних услуга платформе.

У сваком случају, компаније које у складу са условима и процедуром сходно Акту ЕУ стекну статус „контролора приступа“, дужне су да се ускладе са обавезама по којима треба да поступају (прописане одредбама чл. 5-7. Акта ЕУ), у року од шест месеци након што је одређена основна услуга платформе наведена у одлуци о утврђивању статуса у складу са чл. 3. ст. 9. Акта ЕУ⁷³. Поменуте обавезе јасно су прописане одредбама Акта ЕУ и, према неким ауторима, могу се класификовати у две групе: (1) самоизвршиве (*self-executing*) обавезе предвиђене у чл. 5.⁷⁴ Акта ЕУ и (2) обавезе подложне додатном прецизирању у одредбама чланова 6.⁷⁵ и 7.⁷⁶ Акта ЕУ⁷⁷. У том контексту, одредбом чл. 1. ст. 5. Акта ЕУ прописано је да државе чланице, у циљу избегавања фрагментације унутрашњег тржишта, не могу „контролорима приступа“ *уводити додатне обавезе на основу закона и других прописа и управних мера у циљу осигурања правичних тржишта са могућношћу неограничене тржишне конкуренције*.

Из претходних излагања би се могао извести закључак да је Акт ЕУ усмерен најпре на обезбеђивање контроле само над највећим платформским компанијама⁷⁸. Са ове кратке временске дистанце од доношења анализираних регулативе може се рећи да су творци Акта ЕУ имали у виду пет технолошких гиганта, под називом ГАФАМ (*GAFAM – Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*), а да су касније, у складу са тим, израдили критеријуме и прагове.⁷⁹ Међутим, не може се искључити могућност да ће и друге платформске фирме (као што су *Airbnb, Booking, PayPal, Zoom*) бити обухваћене применом Акта ЕУ, наравно, уколико буду испуњавале критеријуме прописане тим актом⁸⁰.

На крају, треба истаћи да се кроз доношење Акта ЕУ очито тежило успостављању циљаног скупа усклађених правних обавеза на нивоу ЕУ како би се обезбедила конкурентна и правична дигитална тржишта, на којима учествују „контролори приступа“ у оквиру унутрашњег тржишта, у корист економије ЕУ у целини и, на крају, потрошача ЕУ⁸¹. Може се рећи да је та очекивања јасно

⁷³ Видети чл. 3. ст. 10. Акта ЕУ.

⁷⁴ Наслов одредбе чл. 5.: Обавезе „контролора приступа“.

⁷⁵ Наслов одредбе чл. 6.: Обавезе „контролора приступа“ које могу бити додатно прецизиране у чл. 8. Акта ЕУ.

⁷⁶ Наслов одредбе чл. 7.: Обавеза контролора приступа у вези са интероперабилношћу нумерички независних услуга интерперсоналне комуникације.

⁷⁷ Више код Bostoen, F., *нав. чланак*, стр. 22.; Bostoen је све обавезе према Акту ЕУ поделио на негативне и позитивне, тј. на 'dont's' и 'dos' обавезе које „контролори приступа“ треба да изврше, стр. 22. и даље.

⁷⁸ Moreno Belloso, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 12.

⁷⁹ Исто, стр. 12.

⁸⁰ Више код Исто, стр. 12.

⁸¹ Видети Рецитал (8) Преамбуле Акта ЕУ.

истакао и комесар (Комисије) Дидије Рејндерс (*Didier Reynders*) на следећи начин: „Акт ЕУ о дигиталним тржиштима ће помоћи у стварању једнаких услова за све компаније које се такмиче на европском дигиталном тржишту, јер ће донети већу конкурентност и отвореност на тржиштима[...].“⁸² Кроз Акт ЕУ је креиран нови регулаторни инструмент⁸³ који може ограничити економску снагу „контролора приступа“⁸⁴, односно имао је за сврху направити простора за иновације „мањих играча“ и омогућити таквим играчима да убиру предности својих иновативних и других напора⁸⁵. Следствено томе, тај акт имао је за циљ и да спречи „контролоре приступа“ да намећу неправедне услове компанијама и крајњим корисницима, те да обезбеди отвореност значајних дигиталних услуга⁸⁶.

4. Закључак

Више је него очигледно да тренутно живимо у дигиталној декади. У оквиру ЕУ су великом брзином усвојени многи акти, директиве, уредбе, стратегије итд. Чини се да је основни циљ такве хипер-легислативе лежао у креирању чврстог регулаторног оквира, да би се на најбољи могући начин могла уредити дигитална трансформација у ЕУ, имајући у виду да она утиче на многобројне аспекте људског живота. Међутим, таква хипер-легислатива захтева нужну корелацију између низа докумената ЕУ, који се истовремено морају тумачити. Анализа Акта ЕУ је то и показала. Потпуно разумевање овог акта, донетог у циљу обезбеђивања конкурентних и правичних тржишта за све компаније у дигиталном сектору (на којима су присутни „контролори приступа“) захтева познавање и других правних извора ЕУ, пре свега уредби и директива у овој области.

Да би уопште било речи о „контролорима приступа“ (енгл. *gatekeepers*) у смислу Акта ЕУ, потребно је да дотична компанија (дигитална платформа) пружа „основне услуге платформе“. Другим речима, „контролори приступа“

⁸² Видети изјаву на *Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers*, Press release Sep 6, 2023, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 (07.04.2025).

⁸³ Према Рециталу (7) Преамбуле Акта ЕУ, сврха његовог доношења била је допринети правилном функционисању унутрашњег тржишта, кроз утврђивање правила којима се обезбеђује могућност неограничене конкурентности и правичности за тржишта у дигиталном сектору уопште, а посебно за пословне кориснике и крајње кориснике основних услуга платформе које пружају „контролори приступа“ (видети Рецитал (7) реченица 1. Преамбуле Акта ЕУ).

⁸⁴ Moreno Bellosio, N., Petit, N., *нав. чланак*, стр. 1.

⁸⁵ Видети више о томе Bostoen, F., *нав. чланак*, стр. 5.

⁸⁶ Видети више на *Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers*, Press release Sep 6, 2023, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 (07.04.2025).

према Акту ЕУ представљају дигиталне платформе за пружање „основних услуга платформе“. Као такве, оне имају значајан утицај на унутрашње тржиште, пошто обезбеђују „тачке приступа“ (енгл. *gateways*) путем којих велики број пословних корисника долази до крајњих корисника широм Уније и на различитим тржиштима (Рецитал (6) Преамбуле Акта ЕУ). Најзад, ни то није довољно да одређена дигитална компанија постане *gatekeeper* у смислу Акта ЕУ, већ је потребно да испуни одговарајуће услове, прође прописану процедуру сходно Акту ЕУ, те такав статус стекне одлуком Комисије.

Концепти „контролори приступа“ и „основне услуге платформе“ у смислу Акта ЕУ представљају дуалне, односно неодвојиве категорије („*twin concepts*“). Отуда Комисија у својој одлуци утврђује да одређена компанија може имати статус „контролора приступа“, али наводи и релевантне основне услуге платформе које та компанија може понудити/пружити. Примери компанија које су именоване као „контролори приступа“ су познате дигиталне платформе, попут *Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft*. Интересантно је да су наведене платформе стекле тај статус убрзо након почетка примена Акта ЕУ. Да ли је то случајност или не, остаје да се види у будућим временима. Независно од тога, поменуте светске компаније, али и све наредне које буду идентификоване као „контролори приступа“ у смислу Акта ЕУ, мораће да поштују нова правила прописана тим инструментом.

*Mina Pavlović, PhD, Assistant Professor
Law faculty University of Kragujevac*

THE CONCEPT OF `GATEKEEPERS` UNDER THE EU DIGITAL MARKETS ACT

Summary

The European Union's (hereafter: EU) involvement in the field of digitalization and digital transformation has been already well known. Not only the European Commission, the Council of the EU and the European Parliament did proclaim the European Declaration of Digital Rights and Principles in 2022, but in the same year the EU adopted the so-called Digital Service Package, divided into two legislative acts: the "Digital Service Act" and the "Digital Markets Acts". The focus of this paper is on the latter legal source, i.e. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of September 14, 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (EU Digital Markets Act). The crucial elements of Digital Markets Act (hereafter: EU

DMA) scope of application is two concepts “gatekeepers” and “core platform services”. Although mentioned concepts are considered inseparable in the literature (“twin concepts”), the author of this paper deals in more detail with the concept of “gatekeepers”. The focus of the analysis is on the conditions that, in terms of the provisions of the EU DMA, a certain digital platform should meet in order to acquire the status of “gatekeepers”.

Key words: EU Digital Markets Act - DMA, digital market, gatekeepers, digital transformation, core platform services - CPS.

Литература

- Bostoen, F., *Understanding the Digital Markets Act* (January 15, 2023). Antitrust Bulletin 2023, Vol. 68(2), 263–306, Tilburg Law School Research Paper, Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4440819 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4440819> (08.04.2025).
- van den Boom, J., *What does the Digital Markets Act harmonize? – exploring interactions between the DMA and national competition laws*, European Competition Journal, Vol. 19, No. 1/2023, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17441056.2022.2156728?needAccess=true> (08.04.2025).
- Verhoef C., Р, и др., *Digital transformation: A multidisciplinary and research agenda*, Journal of Business Research, 122 (2021).
- Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers*, Press release Sep 6, 2023, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 (07.04.2025).
- Digital Rights and Principles: Presidents of the Commission, the European Parliament and the Council sign European Declaration*, Press release, Dec 15 2022, Brussels, доступно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7683, (06.04.2025).
- Digital transformation*, доступно на https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/digital-transformation_en (04.04.2025).
- Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification) (Text with EEA relevance), OJ L 241, 17.9.2015.
- DIRECTIVE (EU) 2018/1972 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast) (Text with EEA relevance), OJ L 321, 17.12.2018.
- European Declaration in Digital Rights and Principles, Policy and Legislation*, publication 15.12.2022., доступно на <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>, (07.04.2025).

- Јелисавец Трошић, С., *Ново Законодавство Европске уније о дигиталним услугама*, Европско законодавство бр. 83/2023.
- Moreno Bellosio, N., Petit, N., *The EU Digital Markets Act (DMA), A Competition Hand in a Regulatory Glove*, Revised version, (5 April 2023), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4411743 (08.04.2025).
- Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonized rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act) (Text with EEA relevance), OJ L, 2023/2854, 22.12.2023.
- Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance), OJ L 277, 27.10.2022.
- Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), OJ L 265, 12.10.2022.
- Cini, M., Czulno, P., *The Origins of the Digital Markets Act, Explaining Policy Change*, VISTA Policy Paper, Centre for European Policy Studies (CEPS), 02/2022., доступно на <https://fasos-research.nl/vista-jmn/files/2022/10/VISTA-Policy-Paper-02-Cini-and-Czulno-10-2022.pdf> (24.04.2025).