



Bruselj, 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo

{SWD(2016) 184 final}

1. Uvod

Sodelovalno gospodarstvo ustvarja nove priložnosti za potrošnike in podjetnike. Komisija meni, da lahko zato pomembno prispeva k ustvarjanju delovnih mest in rasti v Evropski uniji, če se spodbuja in razvija na odgovoren način. Novi poslovni modeli, ki temeljijo na inovacijah, lahko veliko prispevajo h konkurenčnosti in rasti. Uspeh platform za sodelovanje lahko včasih pomeni izziv za obstoječe udeležence na trgu in prakse, vendar z omogočanjem posameznim državljanom, da ponujajo storitve, spodbujajo tudi nove možnosti zaposlovanja, prožno organizacijo dela in nove vire prihodka. Za potrošnike lahko sodelovalno gospodarstvo zagotovi koristi z novimi storitvami, razširjeno ponudbo in nižjimi cenami. Poleg tega lahko spodbuja večjo delitev sredstev in učinkovitejšo uporabo virov, kar lahko prispeva k programu EU na področju trajnosti in k prehodu na krožno gospodarstvo.

Hkrati sodelovalno gospodarstvo pogosto sproža vprašanja glede uporabe obstoječih pravnih okvirov in brisanja vzpostavljenih meja med potrošnikom in ponudnikom, zaposlenim in samozaposlenim ali poklicnim in nepoklicnim opravljanjem storitev. To lahko povzroči negotovost glede veljavnih pravil, zlasti v kombinaciji z regulativno razdrobljenostjo, ki izhaja iz različnih regulativnih pristopov na nacionalni ali lokalni ravni. To ovira razvoj sodelovalnega gospodarstva v Evropi in preprečuje popolno izkoriščanje njenih koristi. Hkrati obstaja tveganje, da se bodo regulativne sive cone izkoriščale za izogibanje pravilom, namenjenim ohranjanju javnega interesa.

Sodelovalno gospodarstvo je majhno, vendar hitro raste in pridobiva pomembne tržne deleže v nekaterih sektorjih. Bruto prihodki platform za sodelovanje in ponudnikov v EU so bili leta 2015 ocenjeni na 28 milijard EUR. Prihodki v EU v petih ključnih sektorjih so se skoraj podvojili v primerjavi s prejšnjim letom in se bodo še naprej močno povečevali¹. Rast je intenzivna od leta 2013 in se je leta 2015 še pospešila, saj so velike platforme veliko vlagale v širitev svojih evropskih poslov. Poleg tega nekateri strokovnjaki ocenjujejo, da bi lahko sodelovalno gospodarstvo prispevalo 160–572 milijard EUR h gospodarstvu EU. Zato obstaja za nova podjetja veliko možnosti za izkoriščanje teh hitro rastočih trgov². Interes potrošnikov je dejansko zelo velik, kot sta pokazala javno posvetovanje in raziskava Eurobarometra³.

Namen tega sporočila je pomagati izkoristiti te prednosti in odpraviti pomisleke zaradi negotovosti glede pravic in obveznosti oseb, vključenih v sodelovalno gospodarstvo. Zagotavlja pravne smernice in politično usmeritev⁴ za javne organe, udeležence na trgu in zainteresirane državljanke za uravnotežen in trajnostni razvoj sodelovalnega gospodarstva, kot je napovedan v strategiji za enotni trg⁵. Nezavezujoče smernice Komisije o tem, kako bi bilo treba uporabljati pravo Unije pri sodelovalnem gospodarstvu, zajemajo ključna vprašanja, s katerimi se srečujejo udeleženci na trgu in tudi javni organi⁶. Sporočilo ne posega v pobude,

¹ Po ocenah so platforme za sodelovanje, ki delujejo v petih ključnih sektorjih sodelovalnega gospodarstva, leta 2015 ustvarile prihodke v višini 3,6 milijarde EUR: nastanitve (kratkoročni najem); potniški prevoz, storitve za gospodinjstvo; strokovne in tehnične storitve ter skupno financiranje. Vsi podatki temeljijo na ocenah družbe PwC Consulting v okviru študije, ki jo je naročila Evropska komisija.

² EPRS: The cost of non-Europe in the Sharing Economy (Stroški „ne-Evropske“ v ekonomiji delitve). Januar 2016.

³ Javnomenjska raziskava Eurobarometra je pokazala, da je 52 % državljanov EU seznanjenih s storitvami, ki jih ponuja sodelovalno gospodarstvo, 17 % pa jih je take storitve uporabilo vsaj enkrat. Predstavitev rezultatov raziskave Eurobarometra in javnega posvetovanja, ki je potekalo od septembra 2015 do januarja 2016, je na voljo v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

⁴ Vprašanja, povezana z dejavnostmi množičnega financiranja (obravnavanimi v Sporočilu Komisije COM/2014/0172) in storitvami, ki jih zagotavljajo platforme za učenje, niso zajeta v tem sporočilu.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ Smernice, navedene v tem sporočilu, se osredotočajo na gospodarske dejavnosti. Storitve v okviru sodelovalnega gospodarstva se lahko ponujajo brezplačno, na podlagi delitve stroškov ali za plačilo. V številnih državah članicah same dejavnosti delitve stroškov ali posli, ki omogočajo razpoložljivost storitev kot del izmenjave, ne vključujejo plačila.

ki bi jih Komisija na tem področju lahko sprejela v prihodnosti, niti v pristojnosti Sodišča, kar zadeva razlago prava Unije.

Kaj je sodelovalno gospodarstvo?

Za namene tega sporočila se izraz „sodelovalno gospodarstvo“⁷ nanaša na poslovne modele, pri katerih se dejavnosti omogočajo prek platform za sodelovanje, ki ustvarjajo odprt trg za začasno uporabo blaga ali storitev, ki jih pogosto zagotavljajo posamezniki. Sodelovalno gospodarstvo vključuje tri kategorije akterjev: (i) ponudnike storitev, ki si delijo sredstva, vire, čas in/ali znanja in spretnosti. To so lahko posamezniki, ki ponujajo storitve občasno („sorodni akterji“) ali ponudniki storitev, ki delujejo v svoji poklicni vlogi („poklicni ponudniki storitev“); (ii) uporabnike teh storitev ter (iii) posrednike, ki prek spletne platforme povezujejo ponudnike z uporabniki in ki olajšujejo sklepanje poslov med njimi („platforme za sodelovanje“). Posli v okviru sodelovalnega gospodarstva običajno ne vključujejo spremembe lastništva in se lahko izvajajo profitno ali neprofitno.⁸

2. Ključna vprašanja

2.1 Zahteve za dostop do trga

Podjetja v okviru sodelovalnega gospodarstva poleg ustvarjanja novih in razširjanja obstoječih trgov vstopajo na trge, ki so jih doslej oskrbovali tradicionalni ponudniki storitev. Ključno vprašanje za ustrezne organe in tudi udeležence na trgu je, ali in v kakšnem obsegu se za platforme za sodelovanje in ponudnike storitev v skladu z veljavnim pravom Unije uporabljajo zahteve za dostop do trga. Te zahteve lahko vključujejo dovoljenja za poslovanje, obveznosti v zvezi z izdajo licenc ali zahteve glede minimalnih standardov kakovosti (npr. velikost prostorov ali tip avtomobilov, obveznosti glede zavarovanja in vlog, itd.). V skladu s pravom Unije morajo biti take zahteve utemeljene in sorazmerne, ob upoštevanju posebnosti poslovnega modela in zadevnih inovativnih storitev, pri čemer se ne daje prednosti enemu poslovnemu modelu pred drugim.

Poklicno opravljanje storitev

Nacionalni regulativni pristopi se v različnih sektorjih razlikujejo, pri čemer so nekateri bolj omejevalni kot drugi. Odvisno od vrste storitve regulativni ukrepi običajno temeljijo na sklicevanju na različne cilje javnega interesa: zaščita turistov; zagotavljanje javne varnosti; boj proti davčni utaji; ohranjanje enakih konkurenčnih pogojev; varovanje javnega zdravja in varnosti hrane; odprava pomanjkanja dostopnih stanovanj za državljane itd. V nekaterih državah članicah se poleg obstoječe sektorske ureditve izvajajo ciljno usmerjeni regulativni ukrepi, ki jih spodbuja vstop na trg gospodarskih subjektov v okviru sodelovalnega gospodarstva.

Samo plačane dejavnosti pomenijo gospodarsko dejavnost v skladu s pravom Unije. Glej zadevo C-281/06 Jundt, ZOdl. 2007, str. I- I-12231, točki 32 in 33. Pomembno je, da tudi če posel med ponudnikom storitev in uporabnikom ne pomeni gospodarske dejavnosti, lahko to vseeno velja za njuno ustrezno razmerje s platformo sodelovalnega gospodarstva. Vsako razmerje (med platformo in uporabnikom, med platformo in ponudnikom storitev ter med ponudnikom storitev in uporabnikom) je treba oceniti ločeno.

⁷ Izraz sodelovalno gospodarstvo se pogosto uporablja kot sopomenka izraza „ekonomija delitve“. Sodelovalno gospodarstvo se hitro razvija in v skladu s tem se lahko razvija tudi njegova opredelitev.

⁸ Storitve v okviru sodelovalnega gospodarstva lahko vključujejo določeno obliko prenosa lastništva intelektualne lastnine.

V skladu s pravom Unije, zlasti temeljnimi svoboščinami iz Pogodbe in direktivo o storitvah⁹, se za ponudnike storitev ne uporabljajo zahteve za dostop do trga ali druge zahteve, kot so sistemi dovoljenj in zahteve v zvezi z izdajo licenc, razen če so nediskriminatorne, potrebne za doseganje jasno opredeljenega cilja javnega interesa¹⁰ in sorazmerne z doseganjem tega interesa (tj. uvedba samo tistih zahtev, ki so nujno potrebne)¹¹. To se nanaša tudi na regulacijo poklicev¹².

Direktiva o storitvah zahteva, da nacionalni organi pregledajo veljavno nacionalno zakonodajo za zagotovitev, da so zahteve za dostop do trga še vedno upravičene z legitimnim ciljem. Biti morajo tudi potrebne in sorazmerne. Kot je poudarila Komisija v svojem letnem pregledu rasti za leto 2016¹³, bi prožnejša regulacija trgov storitev vodila k večji produktivnosti ter bi lahko olajšala vstop novih akterjev na trg, znižala ceno storitev in potrošnikom zagotovila večjo izbiro.

Pojav sodelovalnega gospodarstva in vstop novih poslovnih modelov na trg nudita priložnost za oblikovalce politike in zakonodajalce v državah članicah. Razmislijo lahko, ali se bodo še naprej zasledovali cilji iz veljavne zakonodaje, tako v zvezi s sodelovalnim gospodarstvom kot tradicionalno delujočimi ponudniki storitev.

Nacionalni organi bi morali pri ponovnem ocenjevanju upravičenosti in sorazmernosti zakonodaje, ki se uporablja za sodelovalno gospodarstvo, načeloma upoštevati posebne značilnosti poslovnih modelov in orodij sodelovalnega gospodarstva, ki jih lahko vzpostavijo za obravnavanje vprašanj javnega reda, na primer v zvezi z dostopom, kakovostjo ali varnostjo. Sistemi ocenjevanja in določanja ugleda ali drugi mehanizmi za odvrčanje od škodljivega ravnanja udeležencev na trgu lahko na primer v nekaterih primerih zmanjšajo tveganja za potrošnike, ki izhajajo iz informacijske asimetrije. To lahko prispeva k večji kakovosti storitev in morda zmanjša potrebo po nekaterih elementih ureditve, če je mogoče zaupati v kakovost pregledov in ocen.

Popolne prepovedi in količinske omejitve dejavnosti običajno pomenijo skrajni ukrep. Načeloma bi se morale uporabljati samo, če in kadar ni mogoče uporabiti manj omejevalnih zahtev za doseganje legitimnega cilja javnega interesa. Zdi se, da je na primer prepoved kratkoročnega dajanja stanovanj v najem na splošno težko upravičiti, če se lahko kratkoročni najem nepremičnin na primer omeji na maksimalno število dni na leto. To bi državljanom omogočalo občasno oddajanje njihovih nepremičnin, ne da bi morali umakniti nepremičnino s trga dolgoročnega najema.

Poleg tega morajo države članice v primeru, da se od ponudnikov storitev zakonito zahteva, da pridobijo dovoljenja na podlagi nacionalnega prava, zagotoviti, da so pogoji za njihovo pridobitev med drugim jasni, sorazmerni in objektivni ter da se dovoljenja načeloma dodelijo za nedoločen čas¹⁴. Poleg tega morajo biti tudi ustrezni upravni postopki in formalnosti jasni, pregledni in ne neupravičeno zapleteni, medtem ko morajo biti njihovi stroški za ponudnike razumni in sorazmerni s stroški zadevnega postopka, postopki pa morajo biti čim hitrejši in

⁹ Glej člena 9 in 16 Direktive 2006/123/ES („direktiva o storitvah“) ter člena 49 in 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

¹⁰ Za seznam pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes v skladu z direktivo o storitvah, glej člen 4(8) Direktive.

¹¹ Za pojem „dovoljenje“ glej uvodno izjavo 39 in člen 4(6) direktive o storitvah.

¹² Glej člen 59 Direktive 2005/36/ES o poklicnih kvalifikacijah. O sorazmernosti in nujnosti nacionalnih ureditev reguliranih poklicev se bo nadalje razpravljalo v okviru dveh prihodnjih pobud Komisije (smernice o reformnih potrebah na področju reguliranih poklicev in preskus sorazmernosti za regulirane poklice).

¹³ COM(2015) 690 final, z dne 26. novembra 2015, sporočilo o letnem pregledu rasti za leto 2016: Krepitev okrevanja gospodarstva in pospeševanje konvergence.

¹⁴ Glej člena 10 in 11 direktive o storitvah.

predmet tihe odobritve¹⁵. Uporaba dobrih praks in načel e-uprave lahko znatno zniža stroške in breme usklajevanja za ponudnike storitev¹⁶.

Zagotavljanje storitev med sorodnimi akterji

Dejstvo, ali storitve ponujajo poklicni ponudniki storitev ali jih občasno ponujajo posamezniki, je lahko v okviru sodelovalnega gospodarstva pomemben element za oceno, ali je zahteva za dostop do trga potrebna, upravičena in sorazmerna. Dejansko je posebna značilnost sodelovalnega gospodarstva, da so ponudniki storitev pogosto posamezniki, ki občasno ponujajo sredstva ali storitve na podlagi sodelovanja. Hkrati mikro podjetniki in mala podjetja vse pogosteje uporabljajo platforme za sodelovanje.

Zakonodaja EU ne določa izrecno, na kateri točki sorodni akter postane poklicni ponudnik storitev v sodelovalnem gospodarstvu¹⁷. Države članice uporabljajo različna merila za razlikovanje med poklicnimi storitvami in storitvami med sorodnimi akterji. Nekatere države članice opredeljujejo poklicne storitve kot storitve, ki se opravljajo za plačilo, v primerjavi s storitvami med sorodnimi akterji, ki so namenjene povračilu stroškov ponudnika storitev. Druge države članice so uvedle razlikovanje z uporabo pragov. Ti pragovi so pogosto določeni za posamezen sektor, pri čemer se upošteva raven ustvarjenih prihodkov ali rednost zagotavljanja storitve. Pod temi pragovi za ponudnike storitev običajno veljajo manj omejevalne zahteve. Razumno določeni pragovi so lahko koristen približek in lahko pomagajo oblikovati jasen regulativni okvir v korist nepoklicnih ponudnikov.

V prometnem sektorju nameravajo nekatere države članice na primer izvzeti storitve potniškega prometa malega obsega, ki spadajo pod določen prag letnega prometa, iz zahtev v zvezi z izdajo licenc. V sektorju kratkoročne nastanitve nekatera mesta dovoljujejo kratkoročni najem in storitve izmenjave stanovanj brez zahtev po predhodnem dovoljenju ali registraciji. To velja v primeru, če se storitve zagotavljajo občasno, tj. do določenih pragov, na primer manj kot 90 dni na leto. Druga mesta uporabljajo drugačna pravila, odvisno od tega, ali je nepremičnina primarno ali sekundarno prebivališče, ob predpostavki, da se lahko primarno prebivališče državljana oddaja v najem samo občasno.

Platforme za sodelovanje

Ali se za platforme za sodelovanje uporabljajo zahteve za dostop do trga in v kakšnem obsegu, je odvisno od narave njihovih dejavnosti. Če platforme za sodelovanje zagotavljajo storitev, ki se običajno opravi odplačno, na daljavo, elektronsko in na zahtevo prejemnika storitev¹⁸, zagotavljajo storitev informacijske družbe. Zato zanje ne morejo veljati zahteve po predhodnem dovoljenju ali kakršne koli enakovredne zahteve, ki so izrecno in izključno usmerjene na zadevne storitve¹⁹. Poleg tega lahko države članice uvedejo regulativne zahteve

¹⁵ Glej člen 13 direktive o storitvah.

¹⁶ COM(2016) 179 final z dne 19. aprila 2016, sporočilo o evropskem akcijskem načrtu za e-upravo za obdobje 2016–2020 – Pospešitev digitalne preobrazbe uprave.

¹⁷ V direktivi o storitvah so ponudniki storitev na primer opredeljeni kot vsaka fizična ali pravna oseba, ki ponuja kakršno koli pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo (glej člen 4(2)). To pomeni, da je lahko vsaka gospodarska dejavnost zajeta v pravilih te direktive, ne glede na to, kako pogoste se ponuja, in brez zahteve, da mora ponudnik delovati kot „poklicni strokovnjak“. Poleg tega pravni red EU o varstvu potrošnikov opredeljuje „trgovca“ kot vsako osebo, ki deluje za namene trgovanja, poslovanja, obrti ali poklica (glej oddelek 2.3).

¹⁸ Glej člen 2(a) Direktive 2000/31/ES („direktiva o e-poslovanju“) in člen 1(1)(b) Direktive (EU) 2015/1535. Glej tudi Prilogo I k slednji direktivi za informativni seznam storitev, ki niso zajete v tej opredelitvi.

¹⁹ Glej člen 4 direktive o e-poslovanju.

samo za platforme za sodelovanje, ki zagotavljajo take storitve čezmejno iz druge države članice v določenih okoliščinah in v skladu z določenim postopkom²⁰.

Vendar se lahko za platforme za sodelovanje v nekaterih primerih šteje, da poleg storitev informacijske družbe, ki jih ponujajo posredniku med ponudniki zadevnih storitev in njihovimi uporabniki, ponujajo tudi druge storitve. Zlasti v nekaterih okoliščinah je lahko platforma tudi ponudnik zadevne storitve (npr. storitve prevoza ali kratkoročnega najema). V takem primeru se lahko za platforme za sodelovanje uporabljajo ustrezne sektorske ureditve, vključno z zahtevami za dovoljenje za poslovanje in izdajo licenc, ki se običajno uporabljajo za ponudnike storitev, pod pogoji, določenimi v prejšnjih oddelkih²¹.

Ali platforma za sodelovanje zagotavlja tudi zadevno storitev, se običajno ugotavlja za vsak posamezen primer posebej. V zvezi s tem je lahko pomembnih več dejanskih in pravnih meril. Stopnja nadzora ali vpliva, ki ga ima platforma za sodelovanje na ponudnika takih storitev, je na splošno zelo pomembna. Zlasti se lahko določi ob upoštevanju naslednjih ključnih meril:

- cena: ali platforma za sodelovanje določa končno ceno, ki jo plača uporabnik kot prejemnik zadevne storitve. Če platforma za sodelovanje zgolj priporoča ceno ali če lahko ponudnik zadevne storitve drugače prilagaja ceno, ki jo določi platforma za sodelovanje, to pomeni, da to merilo morda ni izpolnjeno;
- drugi ključni pogodbeni pogoji: ali platforma za sodelovanje določa pogoje, razen cene, ki določajo pogodbeno razmerje med ponudnikom zadevne storitve in uporabnikom (kot na primer določitev obveznih navodil za opravljanje zadevne storitve, vključno s kakršno koli obveznostjo zagotavljanja storitve);
- lastništvo ključnih sredstev: ali ima platforma za sodelovanje v lasti ključna sredstva, ki se uporabljajo za zagotavljanje zadevne storitve.

Če so izpolnjena vsa ta tri merila, je to jasen znak, da ima platforma za sodelovanje znaten vpliv ali nadzor nad ponudnikom zadevne storitve, kar lahko hkrati kaže, da bi se moralo za platformo za sodelovanje šteti, da zagotavlja tudi zadevno storitev (poleg storitve informacijske družbe).

Odvisno od zadevnega primera so lahko pomembna tudi druga merila. Če platforma za sodelovanje na primer nosi stroške in prevzame vsa tveganja, povezana z zagotavljanjem zadevne storitve. Ali če obstaja delovno razmerje med platformo za sodelovanje in osebo, ki zagotavlja zadevno storitev (glej oddelek 2.4). Ti elementi bi lahko kazali, da platforma za sodelovanje izvaja visoko stopnjo nadzora in vpliva na zagotavljanje zadevne storitve.

Nasprotno pa lahko platforme za sodelovanje zgolj pomagajo ponudniku zadevnih storitev z nudenjem možnosti izvajanja nekaterih pomožnih dejavnosti osnovnih storitev informacijske družbe, ki jih platforma ponuja posredniku med ponudnikom zadevnih storitev in njegovimi uporabniki (npr. z zagotavljanjem plačilnih storitev, zavarovalnega kritja, poprodajnih storitev itd.). To samo po sebi ne dokazuje vpliva in nadzora v zvezi z zadevno storitvijo. Podobno ponujanje mehanizmov ocenjevanja ali pregleda s strani uporabnikov samo po sebi ne dokazuje znatnega vpliva ali nadzora²². Vendar na splošno velja, da bolj kot platforme za sodelovanje upravljajo in organizirajo izbiro ponudnikov zadevnih storitev in načina izvajanja

²⁰ Glej člena 2 in 3 direktive o e-poslovanju. Odstopanje od načela države izvora za svobodo čezmejnega opravljanja storitev informacijske družbe je dovoljeno samo v primeru grožnje ali resnega in velikega tveganja za ogrožanje naslednjih štirih ciljev: javni red, varovanje javnega zdravja, javna varnost, vključno z varstvom nacionalne varnosti in obrambe, ter varstvo potrošnikov. V tem primeru morajo biti zadevni nacionalni ukrepi še vedno sorazmerni in upoštewane morajo biti nekatere postopkovne zahteve (vključno z uradnim obveščanjem Komisije).

²¹ tj. da so nediskriminatorne, potrebne za doseganje jasno opredeljenega cilja javnega interesa in sorazmerne z doseganjem tega interesa (tj. uvedba samo tistih zahtev, ki so nujno potrebne).

²² Dejansko ocenjevanje/dejanski pregled izvede uporabnik in ne platforma za sodelovanje.

teh zadevnih storitev, na primer z neposrednim preverjanjem in upravljanjem kakovosti takih storitev, bolj očitno je, da se za platformo za sodelovanje lahko šteje, da tudi sama zagotavlja zadevne storitve.

Zato lahko platforma za sodelovanje, ki zagotavlja storitve informacijske družbe v sektorju kratkoročnega najema, zagotavlja samo storitve informacijske družbe, ne pa tudi same storitve nastanitve, če na primer ponudnik storitve nastanitve določa svoje cene in platforma nima v lasti nobenega sredstva, ki se uporablja za zadevno zagotavljanje storitev. Dejstvo, da lahko platforma za sodelovanje svojim uporabnikom ponuja tudi storitve zavarovanja in ocenjevanja, ne spreminja te ugotovitve.

Države članice bi morale pri ocenjevanju, ali so zahteve za dostop do trga, ki se uporabljajo za sodelovalno gospodarstvo, potrebne, upravičene in sorazmerne za doseganje opredeljenih in legitimnih ciljev javnega interesa, upoštevati posebne značilnosti poslovnih modelov sodelovalnega gospodarstva.

Za namene urejanja zadevnih dejavnosti se posamezniki, ki prek platforme za sodelovanje občasno ponujajo storitve med sorodnimi akterji, ne bi smeli samodejno šteti za poklicne ponudnike storitev. Določitev pragov (po možnosti za posamezen sektor), pod katerimi bi se gospodarska dejavnost štela za nepoklicno dejavnost sodelovanja, je lahko primerna pot naprej.

Državam članicam se svetuje, naj izkoristijo priložnost za pregled, poenostavitev in posodobitev zahtev za dostop do trga, ki se na splošno uporabljajo za udeležence na trgu. Prizadevati bi si morale za razbremenitev udeležencev nepotrebnega regulativnega bremena, ne glede na sprejeti poslovni model, in za preprečevanje razdrobljenosti enotnega trga.

2.2 Ureditve odgovornosti

Večina ustreznih pravil glede pogodbene in nepogodbene odgovornosti je določenih v nacionalnih zakonodajah držav članic. Vendar so lahko v skladu s pravom Unije spletne platforme kot ponudniki posredniških storitev informacijske družbe pod določenimi pogoji izvzete iz odgovornosti za informacije, ki jih hranijo²³.

Uporaba te izjeme od odgovornosti bo odvisna od pravnih in dejanskih elementov, povezanih z dejavnostjo, ki jo opravlja platforma za sodelovanje, in se uporablja, kadar se zadevne dejavnosti v skladu s pogoji direktive o e-poslovanju štejejo za storitve gostovanja²⁴. Za upravičenost do izzvetja mora biti ravnanje ponudnika zgolj tehnično, samodejno in pasivno²⁵. Izjema od odgovornosti se nanaša na pogoj, da platforma za sodelovanje nima aktivne vloge, na podlagi katere bi se seznanila z nezakonitimi informacijami, imela nadzor nad njimi ali se

²³ Člen 14 direktive o e-poslovanju.

²⁴ V okviru sodelovalnega gospodarstva se lahko gostovanje v širšem pomenu razume kot dejavnost ravnanja s shranjenimi podatki strank in zagotavljanje mesta, kjer se uporabniki srečujejo s ponudniki zadevnih storitev. Izjeme iz členov 12 in 13 direktive o e-poslovanju se v tem primeru običajno ne uporabljajo, saj platforme za sodelovanje navadno ne zagotavljajo storitev „izključnega prenosa“ ali storitev „shranjevanja v predpomnilniku“ v smislu zadevnih določb.

²⁵ V skladu z oddelkom 4 direktive o e-poslovanju. V združenih zadevah od C-236/08 do C-238/08, Google France/Louis Vuitton, je Sodišče Evropske unije s sklicevanjem na uvodno izjavo 42 Direktive 2000/31/ES poudarilo ključno merilo, na podlagi katerega se spletna platforma šteje za „posrednega ponudnika storitev“. V skladu s to uvodno izjavo naj bi storitve informacijske družbe zagotavljale tehnični proces upravljanja in omogočanja dostopa do komunikacijskega omrežja, po katerem se podatki, ki jih zagotovijo tretji, prenesejo ali začasno shranijo zaradi izboljšanja učinkovitosti prenosa; ta dejavnost je zgolj tehnična, samodejna in pasivna.

jih zavedala, in, če je kljub temu seznanjena z njimi ali se jih zaveda, da takoj ukrepa in jih odstrani ali onemogoči dostop do njih²⁶.

Ali imajo platforme za sodelovanje lahko koristi od navedene izjeme od odgovornosti, bo treba ugotoviti za vsak posamezen primer posebej, odvisno od stopnje znanja in nadzora spletne platforme v zvezi s podatki, ki jih gosti.

Pomembno je, da države članice v skladu s pravom Unije platformam za sodelovanje, v kolikor zagotavljajo storitve gostovanja, ne morejo naložiti splošne obveznosti spremljanja ali dejavnega iskanja dejstev in okoliščin, ki kažejo na nezakonito dejavnost²⁷.

V Sporočilu o spletnih platformah in enotnem digitalnem trgu²⁸ je pojasnjeno, da je ohranitev obstoječe ureditve odgovornosti posrednikov ključna za nadaljnji razvoj digitalnega gospodarstva v EU. To vključuje sodelovalno gospodarstvo, saj spletne platforme delujejo kot ključni spodbujevalci rasti. Komisija hkrati spodbuja odgovorno ravnanje vseh vrst spletnih platform v obliki prostovoljnih ukrepov, na primer za pomoč pri obravnavanju pomembnega vprašanja lažnih in zavajajočih pregledov. Taki prostovoljni ukrepi, sprejeti za povečanje zaupanja in ponujanje konkurenčnejše storitve, ne bi smeli samodejno pomeniti, da ravnanje platforme za sodelovanje ni več zgolj tehnično, samodejno in pasivno.

Platforma za sodelovanje lahko poleg storitev gostovanja ponuja tudi številne druge povezane ali dodatne dejavnosti. Te lahko vključujejo storitve pregleda ali ocenjevanja, plačilne storitve, zavarovanje, preverjanje identitete (ki ga pogosto izvajajo tretji ponudniki), ali pa lahko platforma zagotavlja celo zadevno storitev, ki se ponuja uporabnikom.

Prej navedena izjema od odgovornosti, določena v pravu Unije, je še naprej omejena na zagotavljanje storitev gostovanja in se ne razširja na druge storitve ali dejavnosti, ki jih izvaja platforma sodelovalnega gospodarstva. Poleg tega navedena izjema od odgovornosti ne izključuje odgovornosti platforme sodelovalnega gospodarstva, ki izhaja iz veljavne zakonodaje o varstvu osebnih podatkov, če se nanaša na lastne dejavnosti platforme. Nasprotno pa zgolj dejstvo, da platforma poleg zagotavljanja storitev gostovanja opravlja tudi nekatere druge storitve, ne pomeni nujno, da se za platformo ne more več uporabljati izjema od odgovornosti v zvezi s storitvami gostovanja²⁹. Vsekakor je način, kako platforme za sodelovanje načrtujejo svojo storitev informacijske družbe in izvajajo prostovoljne ukrepe za boj proti nezakoniti vsebini na spletu, načeloma še naprej poslovna odločitev, na vprašanje, ali imajo koristi od izvzetja iz odgovornosti, pa bi bilo treba odgovoriti za vsak posamezen primer posebej.

Platforme za sodelovanje se spodbuja, naj še naprej izvajajo prostovoljne ukrepe za boj proti nezakoniti vsebini na spletu in za povečanje zaupanja (na primer s pomočjo pri zagotavljanju kakovosti storitev, ki jih na svoji platformi ponujajo ponudniki zadevnih storitev). Taki prostovoljni ukrepi ne bi smeli samodejno pomeniti, da platforme za

²⁶ Zadeva C-324/09, L'Oréal/eBay. To ne vpliva na zahtevo sodišč in nacionalnih upravnih organov, da platforma za sodelovanje konča ali prepreči kršitev. Glej člen 14(3) direktive o e-poslovanju. Celovito ozadje ureditve odgovornosti posrednikov je vsebovano v delovnem dokumentu služb Komisije „Online services, including e-commerce, in the Single Market“ („Spletne storitve, vključno z e-poslovanjem, na enotnem trgu“), SEC(2011) 1641 final.

²⁷ Kot je določeno v členu 15(1) direktive o e-poslovanju.

²⁸ COM(2016) 288/2 z dne 25. maja 2015, sporočilo o spletnih platformah ter priložnostih in izzivih enotnega digitalnega trga za Evropo.

²⁹ V zvezi s tem nekatera sodišča izključujejo zaščito odgovornosti, če vidiki storitve, povezani z gostovanjem, niso najpomembnejši vidiki storitve. V zvezi s tem glej odločitev sodišča v Parizu v zadevi Louis Vuitton Malletier/Christian Dior Couture in Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain proti eBay, ki jo je izdalo gospodarsko sodišče v Parizu, prvi senat, dne 30. junija 2008. Grško sodišče je v grški zadevi št. 44/2008 sodišča prve stopnje v Rodopiju zavzelo nasprotno stališče, ki je bilo (leta 2009) objavljeno v pravni publikaciji Armenopoulos, str. 406.

2.3 Varstvo uporabnikov

Zakonodaja EU o varstvu potrošnikov in trženju je tradicionalno namenjena obravnavanju poslov, pri katerih obstaja šibkejša stran, ki jo je treba zaščititi (običajno potrošnik). Vendar sodelovalno gospodarstvo briše meje med potrošniki in podjetji, saj med njimi obstaja večstransko razmerje, ki lahko vključuje posle med podjetji, posle med podjetji in potrošniki, posle med potrošniki in podjetji ter posle med potrošniki. Pri teh razmerjih ni vedno jasno, kdo je šibkejša stran, ki potrebuje zaščito.

Trenutno zakonodaja EU o varstvu potrošnikov in trženju temelji na razlikovanju med „trgovcem“ in „potrošnikom“. Trговец je oseba, ki „deluje za namene v zvezi s svojo trgovsko, poslovno, obrtno dejavnostjo ali svobodno poklicno dejavnostjo“³⁰; „potrošnik“ je oseba, ki „deluje za namene izven svoje trgovske, poslovne, obrtne dejavnosti ali svobodne poklicne dejavnosti“³¹. Ta merila, ki se uporabljajo za kategorije udeležencev v sodelovalnem gospodarstvu, določajo ustrezne pravice in obveznosti strani v okviru veljavne zakonodaje o varstvu potrošnikov in trženju³².

Pravo varstva potrošnikov EU se uporablja za vsako platformo za sodelovanje, ki se šteje za „trgovca“ in je vključena v „poslovne prakse“ v razmerju do potrošnikov. Ponudniki zadevnih storitev se prav tako štejejo za trgovce, če delujejo „za namene trgovanja, poslovanja, obrti ali poklica“. Nasprotno pa se zakonodaja EU o varstvu potrošnikov in trženju ne uporablja za posle med potrošniki. Zato v primeru, če se niti ponudnik storitev sodelovanja niti uporabnik ne štejeta za trgovca, posli med njima ne spadajo na področje uporabe te zakonodaje.

Pri tem se zastavlja glavno vprašanje, pod kakšnimi pogoji se ponudnik zadevne storitve pri zagotavljanju storitev med sorodnimi akterji šteje za trgovca. Države članice trenutno k temu vprašanju pristopajo na različne načine³³. V skladu z veljavnim pravom Unije je treba na to vprašanje odgovoriti za vsak posamezen primer posebej. Komisija v ta namen ponuja nekaj splošnih usmeritev v revidiranih smernicah o direktivi o nepoštenih poslovnih praksah³⁴. V posebnem okviru sodelovalnega gospodarstva so pomembni naslednji dejavniki. Čeprav noben od njih sam po sebi ne bi zadoščal, da bi se ponudnik lahko štel za trgovca, lahko, odvisno od okoliščin primera, kombinacija dejavnikov kaže v to smer:

- *pogostost storitev*: pri ponudnikih, ki ponujajo svoje storitve zgolj občasno (tj. kot izključno postranske in dodatne storitve v nasprotju z rednimi storitvami), obstaja manjša verjetnost, da se bodo lahko šteli za trgovce. Večja kot je pogostost zagotavljanja storitve, bolj očitno je, da se ponudnik lahko šteje za trgovca, saj to lahko kaže, da deluje za namene trgovanja, poslovanja, obrti ali poklica;
- *motiv za ustvarjanje dobička*: motiv za ustvarjanje dobička lahko nakazuje, da se ponudnik lahko šteje za trgovca za zadevni posel. Ponudniki, katerih cilj je izmenjava

³⁰ Člen 2(b) Direktive 2005/29/ES („direktiva o nepoštenih poslovnih praksah“).

³¹ Člen 2(a) direktive o nepoštenih poslovnih praksah.

³² Za posle med podjetji in potrošniki v sodelovalnem gospodarstvu bi se uporabljale direktiva o nepoštenih poslovnih praksah, Direktiva 2011/83/EU („direktiva o pravicah potrošnikov“) in Direktiva 93/13/EGS o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah. Za posle med podjetji bi se uporabljala Direktiva 2006/114/ES o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju.

³³ Potekajoča študija Komisije o potrošniških vprašanjih v sodelovalnem gospodarstvu bo začrtala ustrezno nacionalno zakonodajo v 28 državah članicah.

³⁴ SWD(2016) 163 final z dne 25. maja 2016, Smernice za izvajanje/uporabo Direktive 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah.

sredstev ali znanj in spretnosti (na primer v primeru zamenjave domov ali časovnih bank), se načeloma ne štejejo za trgovce. Ponudniki, ki prejmejo zgolj nadomestilo za stroške določenega posla, si ne prizadevajo za ustvarjanje dobička. Nasprotno pa je motiv ponudnikov, ki prejmejo plačilo, ki presega nadomestilo za stroške, verjetno ustvarjanje dobička;

- *obseg prometa*: večji kot je promet ponudnika storitev (ki ga ustvari z eno ali več platformami za sodelovanje), bolj očitno je, da se ponudnik lahko šteje za trgovca. V zvezi s tem je pomembno oceniti, ali stopnja prometa ponudnika izhaja iz iste dejavnosti (npr. skupne vožnje) ali različnih vrst dejavnosti (skupne vožnje, vrtnarjenje itd.). V drugem scenariju večji promet ne pomeni nujno, da se ponudnik šteje za trgovca, saj ni nujno, da je bil ustvarjen v zvezi z drugo (glavno) dejavnostjo ponudnika.

Oseba, ki redno ponuja vrtnarske storitve, katerih opravljanje olajšujejo platforme za sodelovanje, in si prizadeva za znatno plačilo, bi lahko spadala pod opredelitev trgovca. Vendar se poklicna varuška, ki občasno opravlja vrtnarske storitve, katerih opravljanje olajšujejo platforme za sodelovanje, načeloma ne bi štela za trgovca, kar zadeva občasne vrtnarske storitve. V skladu z direktivo o nepoštenih poslovnih praksah morajo vsi trgovci upoštevati obveznosti poklicne skrbnosti in ne smejo zavajati potrošnikov. To se nanaša tudi na platforme za sodelovanje, ki se štejejo za trgovce, kar zadeva njihove poslovne prakse (npr. storitve posredništva, plačilne storitve, storitve ocenjevanja itd.). Platforme za sodelovanje bi morale tudi omogočati ponudnikom zadevnih storitev, ki se štejejo za trgovce, da upoštevajo zakonodajo EU na področju varstva potrošnikov in trženja, na primer z oblikovanjem spletnih struktur za omogočanje tretjim trgovcem, da se identificirajo kot taki za uporabnike platform. Poleg tega bi lahko vsem uporabnikom jasno naznanile, da bodo deležni koristi na podlagi zakonodaje EU na področju varstva potrošnikov in trženja samo v zvezi s trgovci. Če platforma za sodelovanje uporablja merila za izbor ponudnikov zadevnih storitev, ki delujejo prek nje, in če izvaja preglede v zvezi z njihovo zanesljivostjo, bi morala o tem obvestiti uporabnike.

Poleg tega se lahko od platform za sodelovanje in ponudnikov zadevnih storitev zahteva, da izpolnjujejo druge veljavne obveznosti glede obveščanja v skladu s pravom Unije³⁵, vključno z zahtevami glede preglednosti iz ustrezne sektorske zakonodaje³⁶.

Vsekakor morajo platforme za sodelovanje tako kot vsi drugi upravljavci, ki zbirajo in nadalje obdelujejo osebne podatke v EU, upoštevati veljavni pravni okvir o varstvu osebnih podatkov³⁷. Zagotavljanje upoštevanja predpisov o obdelavi osebnih podatkov bo prispevalo k povečanju zaupanja posameznikov, bodisi ponudnikov ali potrošnikov (vključno z medsebojnim zaupanjem), ki uporabljajo sodelovalno gospodarstvo, tako da bodo seznanjeni s tem, da jim bo glede osebnih podatkov zagotovljeno varstvo, do katerega so upravičeni.

Zaupanje potrošnikov se lahko poveča s povečanjem zaupanja v storitve med sorodnimi akterji. Mehanizmi krepitve zaupanja, kot so sistemi spletnega ocenjevanja in pregledov ter označbe kakovosti so lahko pomembno orodje za odpravo pomanjkanja informacij o posameznih ponudnikih storitev. Take mehanizme za vzpostavitev zaupanja v sodelovalnem gospodarstvu so oblikovale same platforme za sodelovanje ali specializirane tretje osebe in so

³⁵ Na primer, v skladu s členom 6 direktive o pravicah potrošnikov, členom 22 direktive o storitvah in členom 5 direktive o e-poslovanju.

³⁶ Na primer v skladu s členom 5 direktive o e-poslovanju.

³⁷ Predpisi o varstvu podatkov, ki jih zdaj vsebuje Direktiva 95/46/ES, so bili pred kratkim pregledani. Nova splošna uredba o varstvu podatkov, Uredba (EU) 2016/679, UL L 119, 4.5.2016, str. 1, se bo začela uporabljati 25. maja 2018.

lahko zlasti pomembni, kadar se ne uporablja obstoječa zakonodaja o varstvu potrošnikov, kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

Države članice se v skladu s predpisi EU o varstvu potrošnikov in trženju spodbujajo, da si prizadevajo za uravnotežen pristop za zagotovitev, da potrošniki uživajo visoko stopnjo zaščite, zlasti pred nepoštenimi poslovnimi praksami, pri čemer se posameznikom, ki niso trgovci, vendar občasno opravljajo storitve, ne nalagajo nesorazmerne obveznosti obveščanja in druga upravna bremena.

Treba bi bilo povečati učinkovitost in uporabo spletnih mehanizmov krepitve zaupanja (npr. označbe kakovosti) za povečanje zaupanja in verodostojnosti, da bi se spodbujala odločnejša udeležba v sodelovalnem gospodarstvu.

2.4 Samozaposleni in delavci v sodelovalnem gospodarstvu

Sodelovalno gospodarstvo ustvarja nove možnosti zaposlovanja, pri čemer se ustvarjajo prihodki zunaj tradicionalnih linearnih delovnih razmerij, in omogoča ljudem, da delajo na podlagi prožne organizacije dela. Tako lahko postanejo gospodarsko dejavni, kadar bolj tradicionalne oblike zaposlovanja zanje niso primerne ali jim niso na voljo. Hkrati bolj prožna organizacija dela morda ni tako redna in stabilna kot tradicionalna delovna razmerja. To lahko povzroča negotovost glede veljavnih pravic in stopnje socialnega varstva. Delovni dogovori v okviru sodelovalnega gospodarstva pogosto temeljijo na posameznih nalogah, ki se opravljajo priložnostno, in ne na nalogah, ki se opravljajo redno v predhodno določenem okolju in obdobju.

Dejansko je to del bolj strukturnega premika. Meje med samozaposlenimi in delavci so vedno bolj zabrisane, vedno več je začasnega dela in dela za krajši delovni čas ter oseb z več zaposlitvami³⁸. Komisija je v okviru evropskega stebra socialnih pravic³⁹ začela javno posvetovanje o tem, kako najbolje obravnavati potrebo po večji udeležbi na trgu dela, zagotavljanju pravičnih delovnih pogojev ter ustreznem in trajnostnem socialnem varstvu. Ta pobuda je trenutno v postopku posvetovanja, s katerim si Komisija prizadeva zbrati mnenja deležnikov o veljavnem pravnem redu EU, prihodnosti dela in pokritosti sistemov socialne zaščite.

Čeprav je večina delovnega prava v nacionalni pristojnosti, je Evropska unija razvila nekatere minimalne standarde na področju socialne politike⁴⁰. Za zagotovitev usmeritve glede tega, kako se tradicionalno razlikovanje med samozaposlenimi in delavci uporablja v okviru sodelovalnega gospodarstva, so v tem oddelku proučeni pogoji, pod katerimi obstaja delovno razmerje v skladu z delovnim pravom EU⁴¹ in sodno prakso.

³⁸ Na podlagi statističnih podatkov Eurostata.

³⁹ COM(2016) 127 final. [Javno posvetovanje o evropskem stebru socialnih pravic](#) se je začelo 8. marca 2016 in bo trajalo do 31. decembra 2016.

⁴⁰ V skladu s svojimi pristojnostmi iz člena 153 Pogodbe o delovanju evropske unije.

⁴¹ Delovno pravo EU vključuje direktive, ki urejajo pravice in obveznosti delavcev. Nanašajo se na omejitve delovnega časa, vključno s pravico do plačanega letnega dopusta, dnevnega in tedenskega počitka ter zaščite v primeru nočnega dela, pa tudi na informacije o individualnih pogojih zaposlovanja, pravice napotenih delavcev, prepoved diskriminacije delavcev z nestandardno obliko zaposlitve (npr. zaposlitev za krajši delovni čas, zaposlitev za določen čas ali delavci, zaposleni prek agencij začasno zaposlovanje), zaščito v primeru insolventnosti delodajalcev ter zaščito pred diskriminacijo, na primer na podlagi spola, etničnega izvora ali spolne usmerjenosti. Vključujejo tudi zaščito v primeru kolektivnih odpustov, prenosa podjetij ali čezmejnih združenj. Zagotavlja udeležbo delavcev na področju obveščanja in posvetovanja ter v določenih okoliščinah udeležbo delavcev na ravni uprave. Na področju zdravja in varstva pri delu se splošna načela nanašajo na preprečevanje poklicnih tveganj ter varovanje zdravja in zagotavljanje varnosti delavcev na delovnem mestu.

Ker delovno pravo EU na splošno določa le minimalne standarde in ne zajema vseh vidikov socialne zakonodaje, ki se uporablja za delovna razmerja, kar pomeni, da lahko države članice v svoji nacionalni zakonodaji načeloma določijo višje standarde, se akterjem v sodelovalnem gospodarstvu priporoča, da se sklicujejo na nacionalno delovno zakonodajo, ki se uporablja v državi, kjer se opravlja storitev.

Opredelitev „delavca“ v EU

Pravo Unije, ki zagotavlja pravice delavcem, se uporablja samo za osebe, ki so v delovnem razmerju, tj. osebe, ki se štejejo za „delavce“. Medtem ko so države članice pristojne za odločanje o tem, kdo se po njihovem nacionalnem pravnem redu šteje za delavca, je Sodišče na ravni EU opredelilo pojem delavca za namen uporabe prava Unije⁴². Ta opredelitev je bila prvotno razvita v okviru prostega gibanja delavcev. Sodišče je navedlo, da „*je bistveni element delovnega razmerja dejstvo, da oseba nekaj časa opravlja storitev namesto neke druge osebe in po navodilih te druge osebe, v zameno za to pa prejme plačilo*“⁴³. Sodišče je zlasti potrdilo, da se ta opredelitev uporablja za določitev, kdo se šteje za delavca pri uporabi nekaterih direktiv EU na socialnem področju⁴⁴.

Obstoj delovnega razmerja se ugotavlja na podlagi ocene za vsak posamezen primer posebej, pri čemer se upoštevajo dejstva, ki opredeljujejo razmerje med platformo in ponudnikom zadevne storitve ter opravljanje povezanih nalog, zlasti ob kumulativnem upoštevanju naslednjih treh ključnih meril⁴⁵:

- obstoj razmerja podrejenosti,
- narava dela in
- prisotnost plačila.

Za izpolnjevanje merila **podrejenosti** mora ponudnik storitev delovati po navodilih platforme za sodelovanje, pri čemer slednja določa izbor dejavnosti, plačilo in delovne pogoje⁴⁶. Z drugimi besedami, ponudnik zadevne storitve ne more izbirati, katere storitve bo zagotavljal in kako, npr. v skladu s pogodbenim razmerjem, ki ga je sklenil s platformo za sodelovanje⁴⁷. Če platforma za sodelovanje zgolj obdela plačilo uporabnika in ga posreduje ponudniku zadevne storitve, to ne pomeni, da določi plačilo. Obstoj podrejenosti ni nujno odvisen od dejanskega izvajanja stalnega upravljanja ali nadzora⁴⁸.

Za izpolnjevanje merila **narave dela** mora ponudnik zadevne storitve učinkovito in dejansko opravljati dejavnost gospodarske vrednosti, pri čemer so izključene storitve, ki se opravljajo v

⁴² Za namen uporabe nacionalnega delovnega prava lahko države članice razširijo pojem delavca v EU na primere, ki ne spadajo pod opredelitev EU. Če je ocena obstoja delovnega razmerja povezana z uporabo nekaterih posebnih instrumentov prava Unije (Direktiva 2003/88/ES o delovnem času in Direktiva 98/59/ES o kolektivnih odpustih), nacionalne opredelitve delavcev niso relevantne. Poleg tega so opredelitve v nacionalnih zakonodajah vedno predmet presoje nacionalnih ali evropskih sodišč.

⁴³ COM(2010) 373, Ponovna potrditev prostega gibanja delavcev: pravice in pomembne spremembe. Točka I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Direktive o delovnem času (Isère (C-428/09)), kolektivnih odpustih (Balkaya (C-229/14)) in enakosti pri zaposlovanju („O“ (C-432/14)). Druge direktive o delovnem pravu se izrecno sklicujejo na razumevanje držav članic, kdo je delavec, če te upoštevajo učinkovitost prava Unije, s sklicevanjem na zadevo O’Brien (C-393/10).

⁴⁵ Glej tudi COM(2010) 373 final, str. 4–6.

⁴⁶ Jany in drugi proti Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ „*The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'*“ („Povečevanje števila priložnostnih delavcev“: delo na zahtevo, množično zunanje izvajanje in zaščita delavcev v ekonomiji priložnostnih del“), Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, str. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); glej tudi De Stefano, prav tam, stran 16.

tako majhnem obsegu, da se štejejo za izključno postranske in dodatne⁴⁹. Nacionalna sodišča so sprejela različne pristope pri določanju, kaj pomeni postransko in dodatno, celo v okviru bolj tradicionalnih delovnih razmerij. Uporabljajo se kombinacije pragov (na podlagi ur ali plače) in *ad hoc* ocenjevanj značilnosti določenega razmerja. V okviru sodelovalnega gospodarstva, kjer osebe dejansko zagotavljajo izključno postranske in dodatne storitve prek platform za sodelovanje, je to znak, da se take osebe ne bi štele za delavce, čeprav kratkotrajnost⁵⁰, omejeni delovni čas⁵¹, neprekinjeno delo⁵² ali nizka produktivnost⁵³ sami po sebi ne morejo izključevati delovnega razmerja. Hkrati so lahko osebe, ki storitve zagotavljajo pogosteje kot občasno, delavci ali samozaposleni, saj je dejansko izpolnjevanje pogojev njihovega statusa rezultat celovitega preskusa vseh treh meril.

Merilo **plačila** se uporablja predvsem za razlikovanje med prostovoljcem in delavcem. Zato v primeru, da ponudnik ne prejme plačila ali prejme zgolj nadomestilo za stroške, nastale pri njegovih dejavnostih, merilo plačila ni izpolnjeno.

Čeprav se na navedena merila sklicuje pri uporabi opredelitve delavcev v EU, sodišča v državah članicah običajno uporabljajo podoben sklop meril pri splošnem ocenjevanju določenega delovnega razmerja v okviru nacionalnih pristojnosti.

Države članice bi morale za pomoč ljudem, da bi v celoti izkoristili svoj potencial ter za povečanje udeležbe na trgu dela in konkurenčnosti, ob zagotavljanju pravičnih delovnih pogojev ter ustreznega in trajnostnega socialnega varstva:

– oceniti ustreznost svojih nacionalnih predpisov o zaposlovanju, ob upoštevanju različnih potreb delavcev in samozaposlenih oseb v digitalnem svetu, pa tudi inovativnosti poslovnih modelov sodelovanja;

– zagotoviti smernice o uporabi nacionalnih predpisov o zaposlovanju, ob upoštevanju vzorcev dela v sodelovalnem gospodarstvu.

2.5 Obdavčenje

Prilaganje novim poslovnim modelom

Tako kot za vse gospodarske subjekte, tudi za tiste v sodelovalnem gospodarstvu veljajo predpisi o obdavčitvi. Mednje spadajo predpisi o dohodnini, davku od dohodkov pravnih oseb in davku na dodano vrednost. Vendar prihaja do težav v zvezi z izpolnjevanjem davčnih obveznosti in pobiranjem davkov: težave pri identifikaciji davčnih zavezancev in obdavčljivega dohodka, pomanjkanje informacij o ponudnikih storitev, naraščajoče agresivno načrtovanje davka od dobička pravnih oseb v digitalnem sektorju, razlike v davčnih praksah v EU in nezadostna izmenjava informacij.

V zvezi s tem bi si morale države članice prizadevati za sorazmerne obveznosti in enake konkurenčne pogoje. Uporabljati bi morale funkcionalno podobne davčne obveznosti za podjetja, ki zagotavljajo primerljive storitve. Ozaveščanje o davčnih obveznostih, seznanjanje davčnih uradnikov s poslovnimi modeli sodelovanja, izdajanje smernic in povečevanje

⁴⁹ Za več podrobnosti o dejanskem ocenjevanju „resničnosti dela“ s strani Sodišča, pa tudi držav članic (npr. z uporabo pragov na podlagi zaslužka ali ur) v okviru prostega gibanja delavcev glej „Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment“ („Primerjalno poročilo za leto 2015 – pojem delavca v skladu s členom 45 PDEU in nekatere nestandardne oblike zaposlovanja“), mreža FreSsco za Evropsko komisijo.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C- 139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

preglednosti s pomočjo spletnih informacij so lahko orodja za izkoriščanje potenciala sodelovalnega gospodarstva. Informacije o nacionalnih davčnih obveznostih, vključno s tistimi, ki so povezane z zaposlitvenim statusom, bi bilo treba jasno sporočiti deležnikom.

Nekatere države članice so za povečanje jasnosti in preglednosti izdale smernice o uporabi nacionalne davčne ureditve za poslovne modele sodelovanja, nekaj držav pa razmišlja o spremembah svoje zakonodaje⁵⁴. V zvezi z davkom od dobička pravnih oseb si Komisija prizadeva za splošni pristop k izogibanju davkom.

Hkrati je sodelovalno gospodarstvo ustvarilo nove možnosti za pomoč davčnim organom in davčnim zavezancem pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. To je predvsem rezultat večje sledljivosti, ki jo mogoča posredništvo spletnih platform. V nekaterih državah so sporazumi s platformami za pobiranje davkov že stalna praksa. Na primer v nastanitvenem sektorju platforme olajšujejo plačevanje turističnih taks v imenu ponudnikov storitev. Obstajajo tudi primeri, ko davčni organi uporabljajo sledljivost, ki jo omogočajo spletne platforme, za pobiranje davkov od posameznih ponudnikov.

Primer dobrega sodelovanja med davčnimi organi in sodelovalnimi podjetji prihaja iz Estonije. V sodelovanju s platformami za skupne prevoze je cilj poenostaviti postopek davčne napovedi za voznike. Posli med voznikom in stranko se registrirajo v platformi za sodelovanje, ki nato zgolj pošlje podatke, ki so pomembni za namene obdavčenja, ustreznim organom, ki nato predhodno izpolnijo davčne obrazce davčnih zavezancev. Glavni namen je pomagati davčnim zavezancem pri učinkovitem izpolnjevanju njihovih davčnih obveznosti z minimalnim naporom.

Zmanjševanje upravnega bremena

Gospodarsko rast najboljše podpirajo ukrepi, namenjeni zmanjšanju upravnega bremena za posameznike in podjetja, brez razlikovanja med poslovnimi modeli. Zato lahko učinkovita izmenjava z davki povezanih informacij med platformami, ustreznimi organi in ponudniki storitev pomaga zmanjšati stroške. Vzpostavitev sistema „vse na enem mestu“ in razvoj spletnih mehanizmov za povratne informacije lahko ustvarita tudi nove možnosti za partnerstva in spremljanje skladnosti.

Vendar lahko različni pristopi nacionalnih davčnih organov k obravnavi platform povečajo upravno breme za dejavnosti sodelovanja. To lahko vključuje različna mnenja glede poslovnega obsega platform v zvezi s storitvami, ki jih zagotavljajo; merila, ki se uporabljajo za povezovanje njihovih dejavnosti z davčno jurisdikcijo, delovno razmerje med ponudniki storitev in platformami, pa tudi splošne zahteve glede skladnosti in revizijske postopke.

Pri tem bi lahko pomagal razvoj skupno dogovorjenih standardov za skladno obravnavo teh vprašanj, ob upoštevanju elementov, pojasnjenih v prejšnjih oddelkih tega sporočila, pa tudi opravljanje več upravnih storitev prek spleta.

Davek na dodano vrednost

Dobave blaga in storitev, ki jih zagotavljajo platforme za sodelovanje in prek platform njihovi uporabniki, so načeloma posli, za katere se obračunava DDV. Lahko se pojavijo težave v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za obravnavanje udeležencev kot davčnih zavezancev, zlasti kar zadeva ocenjevanje gospodarskih dejavnosti, ki se izvajajo, ali v zvezi z obstojem neposredne povezave med dobavami in plačilom v naravi (na primer v primeru „bančnih“

⁵⁴ Pregled pobud je vključen v delovni dokument služb Komisije, priložen temu sporočilu.

dogovorov, pri katerih udeleženci prispevajo blago ali storitve v skupni sklad v zameno za pravico do ugodnosti tega sklada).

Komisija pripravlja več pobud za povečanje zmogljivosti davčnih uprav v okviru akcijskega načrta za DDV⁵⁵. To vključuje razširitev sistema DDV „vse na enem mestu“ za elektronske storitve na dostavo blaga, začetek pilotnega projekta za izboljšanje sodelovanja med davčnimi upravami in izdajo priročnika za sodelovanje med davčnimi organi in podjetji pri e-poslovanju.

Države članice se spodbuja, naj olajšajo in izboljšajo pobiranje davkov z uporabo možnosti, ki jih zagotavljajo platforme za sodelovanje, saj te že beležijo gospodarsko dejavnost.

Platforme za sodelovanje bi morale zavzeti proaktivno držo pri sodelovanju z nacionalnimi davčnimi organi za določitev parametrov za izmenjavo informacij o davčnih obveznostih ter hkrati zagotavljati skladnost z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov brez poseganja v ureditev odgovornosti posrednikov iz direktive o e-poslovanju.

Države članice so pozvane, naj ocenijo svoje davčne predpise, da se vzpostavijo enaki konkurenčni pogoji za podjetja, ki zagotavljajo enake storitve. Poleg tega bi morale države članice nadaljevati s svojimi prizadevanji za poenostavitev, povečevati preglednost in izdajati spletne smernice o uporabi davčnih predpisov za poslovne modele sodelovanja.

3. Spremljanje

Sodelovalno gospodarstvo zajema več sektorjev v hitro spreminjajočem se okolju. Zaradi dinamičnosti in spremenljivosti namerava Komisija vzpostaviti okvir spremljanja, ki bo zajemal razvijajoče se regulativno okolje ter gospodarski in poslovni razvoj. Spremljanje bo namenjeno sledenju trendov cen in kakovosti storitev ter opredelitvi možnih ovir in težav, zlasti če izhajajo iz različnih nacionalnih ureditev ali regulativnih vrzeli.

Orodja za spremljanje bodo vključevala:

1. redne raziskave potrošnikov in podjetij o uporabi sodelovalnega gospodarstva⁵⁶;
2. stalno spremljanje regulativnega razvoja v državah članicah;
3. dialog z deležniki v okviru foruma o enotnem trgu, z dvema letnima forumoma za oceno razvoja sektorja in opredelitev dobrih praks;
4. rezultati spremljanja sodelovalnega gospodarstva bodo povzeti v pregledu enotnega trga.

Dejavnost spremljanja⁵⁷ bo prispevala tudi k stalnemu delu Komisije⁵⁸ na enotnem trgu z vidika pospeševanja inovacij in podjetništva. Glede na dinamičnost poslovnih modelov sodelovalnega gospodarstva in hiter razvoj digitalnih tehnologij, ki temeljijo na podatkih, se lahko pri tekočem ali novem zbiranju podatkov in raziskavah pojavijo nadaljnja politična vprašanja, ki jih bo morda treba obravnavati. Platforme za sodelovanje bi morale tesno sodelovati z ustreznimi organi, vključno s Komisijo, da bi olajšale dostop do podatkov in statističnih informacij v skladu z zakonodajo o varstvu potrošnikov.

⁵⁵ COM(2016) 148 final z dne 7. aprila 2016, sporočilo o akcijskem načrtu za DDV; Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev.

⁵⁶ Poleg tega bodo podatki pridobljeni iz uradnih statistik in poročil tretjih oseb.

⁵⁷ Ključni elementi bodo dopolnjeni s podatki in spoznanji iz poročil tretjih oseb, morebitnimi analizami podatkov in spletnim žetjem ter uradnimi statističnimi podatki, če bodo podatki na voljo.

⁵⁸ V okviru sedanjega ali prihodnjega izvajanja programa REFIT se lahko opredelijo tudi področja, kjer so potrebni nadaljnji ukrepi.

Dejavnost spremljanja in njena orodja v nobenem primeru ne vplivajo na izvajanje veljavne zakonodaje EU s strani Komisije, ki bo še naprej skladno z načeli, izraženimi v tem sporočilu.

4. Sklepna ugotovitev

Glede na znatne koristi, ki jih lahko prinesejo novi poslovni modeli sodelovalnega gospodarstva, bi morala biti Evropa odprta za izkoriščanje teh novih priložnosti. EU bi morala proaktivno podpirati inovacije, konkurenčnost in možnosti za rast, ki jih omogoča posodobitev gospodarstva. Hkrati je pomembno zagotoviti pravične delovne pogoje ter ustrezno in trajnostno varstvo potrošnikov in socialno varstvo. Za uresničitev tega bi morali biti državljani in podjetja seznanjeni s predpisi in obveznostmi, ki veljajo zanje, kot je pojasnjeno v tem sporočilu. Države članice se spodbuja, naj pojasnijo svoje nacionalne razmere na podoben način. Komisija je pripravljena za sodelovanje z državami članicami in ustreznimi organi za njihovo podporo v tem procesu.

Smernice iz tega sporočila so namenjene podpori potrošnikom, podjetjem in javnim organom pri njihovem odločnem vključevanju v sodelovalno gospodarstvo. Nudile bodo tudi podporo državam članicam pri dosledni uporabi prava Unije na celotnem enotnem trgu. Komisija bo stalno spremljala razvoj evropskega sodelovalnega gospodarstva, zbirala statistične podatke in dokaze ter sodelovala z državami članicami in deležniki z namenom izmenjave dobrih praks. Veseli se dialoga z Evropskim parlamentom, Svetom in državami članicami za zagotovitev najboljšega možnega okolja za državljane in podjetja v sodelovalnem gospodarstvu.