



Bruxelles, 2.6.2016.
COM(2016) 356 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Europski program za ekonomiju suradnje

{SWD(2016) 184 final}

1. Uvod

Ekonomija suradnje otvara nove mogućnosti za potrošače i poduzetnike. Komisija stoga smatra da, ako se odgovorno potiče i razvija, ekonomija suradnje može uvelike doprinijeti otvaranju radnih mjesta i rastu u Europskoj uniji. Novi poslovni modeli koji se temelje na inovacijama imaju znatan potencijal za povećanje konkurentnosti i rasta. Uspjeh platformi za suradnju ponekad je izazov za postojeće sudionike na tržištu i praksu, no omogućujući građanima kao pojedincima da pružaju usluge one promiču i nove prilike za zapošljavanje, fleksibilne radne uvjete i nove izvore prihoda. Ekonomija suradnje može pogodovati potrošačima u vidu novih usluga, proširene ponude i nižih cijena. Može potaknuti i na daljnje dijeljenje dobara i učinkovitiju upotrebu resursa, što može doprinijeti EU-ovu programu održivosti i prijelazu na kružno gospodarstvo.

Istodobno se u okviru ekonomije suradnje često pojavljuju pitanja o primjeni postojećih pravnih okvira, pri čemu se gube dosadašnje granice između potrošača i pružatelja usluga, zaposlenika i samozaposlene osobe ili pružanja profesionalnih i neprofesionalnih usluga. Posljedica toga može biti nesigurnost u pogledu primjenjivih pravila, posebno u kombinaciji s regulatornom fragmentiranošću, koja proizlazi iz različitih pristupa na nacionalnoj ili lokalnoj razini. To remeti razvoj ekonomije suradnje u Europi i onemogućuje potpuno ostvarenje njezinih prednosti. K tome postoji rizik od zloupotrebe sivih regulatornih zona za izbjegavanje pravila koja služe očuvanju javnog interesa.

Ekonomija suradnje jest u začecima, ali se brzo razvija te u određenim sektorima stječe važan udio na tržištu. Procjenjuje se da je bruto prihod ostvaren od platformi za suradnju i pružatelja usluga u EU-u 2015. iznosio 28 milijardi eura. Prihodi u pet ključnih sektora u EU-u gotovo su se udvostručili u usporedbi s prethodnom godinom te i dalje ubrzano rastu¹. Od 2013. bilježi se velik rast koji je 2015. ubrzan znatnim ulaganjima velikih platformi u širenje poslovanja u Europi. Prema procjenama nekih stručnjaka ekonomija suradnje bi gospodarstvu EU-a u budućnosti mogla donijeti dodatnih 160 – 572 milijarde eura. Stoga postoji velik potencijal da nova poduzeća obuhvate ta tržišta koja se brzo razvijaju². Zanimanje potrošača zaista je veliko, što je potvrđeno u javnom savjetovanju i ispitivanju javnog mnijenja koje je proveo Eurobarometar³.

Svrha je ove Komunikacije pomoći da se iskoriste te pogodnosti i riješe problemi povezani s neizvjesnošću u pogledu prava i obveza onih koji sudjeluju u ekonomiji suradnje. U njoj se javnim tijelima, sudionicima na tržištu i zainteresiranim građanima pružaju pravne i političke smjernice⁴ za uravnotežen i održiv razvoj ekonomije suradnje, kako je najavljeno u strategiji jedinstvenog tržišta⁵. Te neobvezujuće smjernice o tome kako bi se postojeće pravo EU-a trebalo primjenjivati na ekonomiju suradnje obuhvaćaju ključna pitanja s kojima se susreću

¹ Procjenjuje se da su platforme za suradnju koje djeluju u pet ključnih sektora ekonomije suradnje u EU-u 2015. generirale prihode od 3,6 milijardi eura: smještaj (kratkoročno iznajmljivanje), prijevoz putnika, usluge u kućanstvu, stručne i tehničke usluge te skupno financiranje. Sve se brojke temelje na procjenama PwC Consultinga u okviru studije koju je naručila Europska komisija.

² EPRS (Glavna uprava za usluge parlamentarnog istraživanja): Trošak nedjelovanja na razini Europe u ekonomiji dijeljenja (*The cost of non-Europe in the Sharing Economy*), siječanj 2016.

³ Prema ispitivanju javnog mnijenja koje je proveo Eurobarometar 52 % građana EU-a zna za usluge koje se nude u okviru ekonomije suradnje, a 17 % se tim uslugama koristilo barem jednom. Prikaz rezultata ispitivanja koje je proveo Eurobarometar i javnog savjetovanja provedenog od rujna 2015. do siječnja 2016. može se pronaći u popratnom Radnom dokumentu službi.

⁴ Pitanja povezana s aktivnostima skupnog financiranja (koja je Komisija razmotrila u Komunikaciji COM/2014/0172) i uslugama koje pružaju platforme za učenje nisu obuhvaćena ovom Komunikacijom.

⁵ COM(2015) 550.

sudionici na tržištu i javna tijela⁶. One ne dovode u pitanje inicijative koje Komisija može ubuduće poduzimati u tom području ni nadležnost Suda u pogledu tumačenja prava EU-a.

Što je ekonomija suradnje?

Za potrebe ove Komunikacije pojam „ekonomija suradnje”⁷ odnosi se na poslovne modele u kojima se djelatnosti pospješuju platformama za suradnju kojima se stvara otvoreno tržište za privremenu upotrebu robe ili usluga koje nerijetko pružaju privatne osobe. Ekonomija suradnje obuhvaća tri kategorije dionika: i. pružatelji usluga koji dijele dobra, resurse, vrijeme i/ili vještine – to mogu biti privatne osobe koje usluge nude povremeno („peers”) ili pružatelji usluga („profesionalni pružatelji usluga”); ii. korisnici tih usluga i iii. posrednici koji putem internetskih platformi povezuju pružatelje usluga i korisnike te olakšavaju transakcije između njih („platforme za suradnju”). Transakcije u okviru ekonomije suradnje uglavnom ne uključuju promjenu vlasništva i mogu se, ali ne moraju, provoditi radi dobiti.⁸

2. Ključna pitanja

2.1. Zahtjevi za pristup tržištu

Osim što stvaraju nova i šire postojeća tržišta, poduzeća koja posluju u okviru ekonomije suradnje ulaze i na tržišta na kojima su dosad poslovali uobičajeni pružatelji usluga. Za nadležna tijela i sudionike na tržištu ključno je pitanje mogu li i u kojoj mjeri platforme za suradnju i pružatelji usluga u skladu s postojećim pravom EU-a podlijegati zahtjevima za pristup tržištu. Među ostalim to mogu biti ovlaštenja za poslovanje, obveze ishođenja koncesija ili zahtjevi u pogledu minimalnih standarda (npr. veličina soba ili vrsta automobila, obveza osiguranja ili ostavljanja pologa itd.). Prema pravu EU-a ti zahtjevi moraju biti opravdani i proporcionalni, uzimati u obzir posebnosti poslovnog modela i predmetnih inovativnih usluga i ne davati prednost jednom poslovnom modelu pred drugima.

Profesionalno pružanje usluga

Zakonodavni pristupi na nacionalnoj se razini razlikuju u raznim sektorima, pa su jedni stroži od drugih. Ovisno o vrsti usluge razlog za regulatorne intervencije uglavnom su pozivanja na razne ciljeve u interesu javnosti: zaštita turista, jamčenje javne sigurnosti, borba protiv utaje poreza, održavanje ravnopravnih uvjeta na tržištu, zaštita javnog zdravlja i sigurnost hrane te otklanjanje problema nedovoljnog kapaciteta za stambeno zbrinjavanje građana po prihvatljivim cijenama itd. U nekim državama članicama, osim što postoje posebni sektorski propisi, bilo je ciljanih regulatornih intervencija izazvanih ulaskom sudionika u ekonomiji suradnje na tržište.

⁶ Ova Komunikacija prije svega pruža smjernice u području gospodarskih djelatnosti. Usluge ekonomije suradnje mogu se nuditi besplatno, na temelju podjele troškova ili za naknadu. Za mnoge države članice djelatnosti koje se temelje samo na podjeli troškova ili transakcije u kojima su usluge dio razmjene ne uključuju davanje ili primanje naknade. U skladu s pravom EU-a gospodarsku djelatnost čine samo djelatnosti koje se obavljaju za naknadu. Vidi predmet C-281/06 Jundt [2007] ECR I- I-12231 §32, 33. Važno je naglasiti da, čak i kad transakcija između pružatelja usluge i korisnika ne predstavlja gospodarsku djelatnost, ona to još uvijek može biti s obzirom na odnos koji svaki od njih ima prema platformi ekonomije suradnje. Svaki se odnos (platforma – korisnik, platforma – pružatelj usluge, pružatelj usluge – korisnik) mora zasebno procijeniti.

⁷ Ekonomija suradnje često se naziva i „ekonomijom dijeljenja”. Ekonomija suradnje pojava je koja se brzo razvija te se u skladu s tim može razvijati i njezina definicija.

⁸ Usluge ekonomije suradnje mogu uključivati i neke prijenose vlasništva nad intelektualnom imovinom.

U skladu s pravom EU-a, a posebno temeljnim slobodama iz Ugovora i Direktivom o uslugama⁹, pružatelji usluga ne podliježu zahtjevima za pristup tržištu ili drugim zahtjevima kao što su izdavanje ovlaštenja i zahtjevi za koncesiju, osim ako su ti zahtjevi nediskriminirajući, nužni za postizanje jasno utvrđenog cilja u javnom interesu¹⁰ i proporcionalni ostvarenju tog interesa (npr. da se propisuju samo oni zahtjevi koji su doista potrebni)¹¹. Isto vrijedi i za reguliranje profesija¹².

Direktivom o uslugama od nacionalnih se tijela zahtijeva da preispitaju postojeće nacionalno zakonodavstvo kako bi se osiguralo da zahtjevi za pristup tržištu i dalje budu opravdani legitimnim ciljem. Ti zahtjevi moraju biti proporcionalni i nužni. Kao što je Komisija naglasila u Godišnjem pregledu rasta za 2016.¹³, fleksibilnijim uređenjem tržišta usluga omogućila bi se veća produktivnost, novim bi se subjektima olakšao ulazak na tržište, smanjile bi se cijene usluga te bi se potrošačima osigurao širi izbor.

Pojava ekonomije suradnje i ulazak novih poslovnih modela na tržište prilika su da tvorcima politika i zakonodavci u državama članicama razmotre vrijede li i dalje ciljevi koji se nastoje ostvariti postojećim zakonodavstvom, kako za ekonomiju suradnje, tako i za pružatelje usluga koji posluju na tradicionalan način.

Kad nacionalna tijela preispituju opravdanost i proporcionalnost zakonodavstva koje se primjenjuje na ekonomiju suradnje, općenito bi trebala uzeti u obzir posebnosti poslovnih modela ekonomije suradnje i alate koje mogu uvesti kako bi se riješila pitanja povezana s brigom o javnom interesu, primjerice u pogledu pristupa, kvalitete ili sigurnosti. Primjerice, sustavi ocjenjivanja usluge i ugleda ili drugi mehanizmi kojima se nastoji spriječiti štetno ponašanje sudionika na tržištu u nekim slučajevima mogu smanjiti rizik za potrošače prouzročen nejednakom informiranošću. Na taj se način može poboljšati kvaliteta usluga i potencijalno smanjiti potreba za određenim elementima regulacije, pod uvjetom da su komentari i ocjene dovoljno pouzdani.

Apsolutne zabrane i količinska ograničenja obično su tek krajnja mjera. Njih bi u pravilu trebalo primjenjivati samo ako i kad se legitiman cilj u javnom interesu ne može ostvariti manje restriktivnim zahtjevima. Na primjer, općenito je teško opravdati zabranu kratkotrajnog iznajmljivanja stanova kad se kratkotrajni najam nekretnina može, primjerice, ograničiti na određeni broj dana u godini. Tako bi se građanima omogućilo da svoje nekretnine dijele povremeno, a da ih pritom ne moraju povući s tržišta za dugotrajno iznajmljivanje.

Osim toga, kad se od pružatelja usluga s pravom zahtijeva da pribave ovlaštenja u skladu s nacionalnim pravom, države članice moraju osigurati da uvjeti za njihovo pribavljanje budu, među ostalim, jasni, proporcionalni i objektivni te da se ovlaštenja u načelu dodjeljuju na neograničeno razdoblje¹⁴. Nadalje, i odgovarajući administrativni postupci i formalnosti moraju biti jasni, transparentni i ne smiju biti nepotrebno složeni, njihovi troškovi za pružatelja usluga moraju biti razumni i proporcionalni trošku predmetnog postupka, a sam

⁹ Vidjeti članke 9. i 16. Direktive 2006/123/EZ („Direktiva o uslugama”) te članke 49. i 56 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

¹⁰ Prevladavajući razlozi od društvenog interesa na temelju Direktive o uslugama nabrojeni su njezinu članku 4. stavku 8.

¹¹ Vidjeti uvodnu izjavu 39. i članak 4. stavak 6. Direktive o uslugama o konceptu „ovlaštenja”.

¹² Vidjeti članak 59. Direktive o stručnim kvalifikacijama 2005/36/EZ. O proporcionalnosti i nužnosti nacionalnih propisa o reguliranim profesijama dodatno će se raspravljati u dvjema predstojećim inicijativama Komisije (smjernice o potrebi za reformama u pogledu reguliranih profesija i ispitivanju proporcionalnosti za regulirane profesije).

¹³ COM(2015) 690 završna verzija od 26.11.2015., Komunikacija o Godišnjem pregledu rasta za 2016.: Jačanje oporavka i poticanje konvergencije.

¹⁴ Vidjeti članke 10. i 11. Direktive o uslugama.

postupak mora biti što brži i podlijevati prešutnom odobrenju¹⁵. Primjenom najboljih praksi i načela e-uprave pružatelji usluga mogu znatno smanjiti troškove i teret usklađivanja¹⁶.

Uzajamno pružanje usluga pojedinaca (peer-to-peer)

Kad se u kontekstu ekonomije suradnje procjenjuje je li neki zahtjev za pristup tržištu nužan, opravdan i proporcionalan, jedan od važnih elemenata može biti i to nude li usluge profesionalni pružatelji ili privatne osobe na povremenoj osnovi. Upravo je to jedna od posebnih značajki ekonomije suradnje: pružatelji su često privatne osobe koje svoja dobra ili usluge nude na povremenoj osnovi *peer-to-peer*. Istodobno se mikropoduzetnici i mala poduzeća sve više koriste platformama za suradnju.

U zakonodavstvu EU-a nije izričito utvrđeno u kojem trenutku pojedinac (*peer*) postaje profesionalni pružatelj usluga u ekonomiji suradnje¹⁷. Države članice primjenjuju različite kriterije za određivanje razlike između profesionalnih usluga i usluga *peer-to-peer*. Pojedine države članice definiraju profesionalne usluge kao usluge pružene za naknadu, za razliku od usluga *peer-to-peer*, kojima je cilj nadoknaditi troškove pružatelja usluga. Dio država članica uveo je pragove za utvrđivanje te razlike. Pragovi se često utvrđuju ovisno o potrebama određenih sektora, pri čemu se uzima u obzir visina nastalog prihoda ili redovitost pružanja usluge. Ispod tih pragova pružatelji usluga obično podliježu manje restriktivnim zahtjevima. Razumno utvrđeni pragovi mogu poslužiti kao korisna privremena zamjena i pomoći u izradi jasnog regulatornog okvira u korist neprofesionalnih pružatelja usluga.

Na primjer, neke države članice u sektoru prometa namjeravaju usluge manjeg opsega javnog prijevoza putnika – čiji godišnji promet ne doseže određeni prag – osloboditi zahtjeva u pogledu koncesije. U sektoru kratkoročnog smještaja neki gradovi dopuštaju kratkoročno iznajmljivanje i usluge dijeljenja vlastita doma (*home-sharing*) bez zahtjeva za prethodno ishodenje ovlaštenja ili registraciju. Radi se o slučajevima kad se usluge pružaju povremeno, odnosno do određenog praga, primjerice do 90 dana godišnje. Drugi gradovi primjenjuju različita pravila, ovisno o tome je li nekretnina nečije primarno ili sekundarno boravište, pod pretpostavkom da se mjesto primarnog boravišta građanina smije samo povremeno iznajmljivati.

Platforme za suradnju

Mogu li i u kojoj mjeri platforme za suradnju podlijevati zahtjevima za pristup tržištu, ovisi o prirodi njihovih djelatnosti. Dokle god platforme za suradnju pružaju *uslugu koja se obično obavlja za naknadu, na daljinu, elektroničkim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga*¹⁸, one pružaju uslugu informacijskog društva. Zato ne mogu podlijevati zahtjevu za prethodno ishodenje ovlaštenja ili bilo kojem istovjetnom zahtjevu posebno i isključivo usmjerenom na te usluge¹⁹. Osim toga, države članice mogu propisivati regulatorne zahtjeve

¹⁵ Vidjeti članak 13. Direktive o uslugama.

¹⁶ COM(2016) 179 završna verzija od 19.4.2016., Komunikacija o Akcijskom planu EU-a za e-upravu 2016. – 2020. – Ubrzavanje digitalne transformacije uprave.

¹⁷ Direktivom o uslugama pružatelj usluga definira se, primjerice, kao svaka fizička ili pravna osoba koja nudi bilo koju samostalnu gospodarsku djelatnost koja se obično obavlja za naknadu (vidjeti članak 4. stavak 2.). To znači da se pravilima iz te Direktive mogu obuhvatiti sve gospodarske djelatnosti bez obzira na to koliko se učestalo nude i pritom se ne zahtijeva da pružatelj usluge posluje na profesionalnoj osnovi. Osim toga, u pravnoj stečevini EU-a u području zaštite potrošača „trgovac” se definira kao svaka osoba koja djeluje za potrebe svoje trgovine, poslovanja, obrta ili struke (vidjeti odjeljak 2.3.).

¹⁸ Vidjeti članak 2. točku (a) Direktive 2000/31/EZ („Direktiva o elektroničkoj trgovini”) i članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535. Prilog I. potonjoj Direktivi sadržava okvirni popis usluga koje nisu obuhvaćene tom definicijom.

¹⁹ Vidjeti članak 4. Direktive o elektroničkoj trgovini.

platformama za suradnju koje te usluge pružaju preko granica iz druge države članice samo pod ograničenim okolnostima i prema posebnom postupku²⁰.

Međutim, mogući su slučajevi u kojima se može smatrati da platforme za suradnju povrh usluga informacijskog društva, koje nude posredujući između pružatelja pozadinskih usluga i njihovih korisnika, nude i druge usluge. Konkretno, u određenim okolnostima platforma može ujedno biti i pružatelj pozadinske usluge (npr. usluge prijevoza ili kratkoročnog najma). U tom slučaju platforme za suradnju mogle bi podlijevati relevantnim sektorskim propisima, uključujući zahtjeve za ovlaštenje za poslovanje i koncesiju koji se obično primjenjuju na pružatelje usluga, u skladu s uvjetima utvrđenima u prethodnim odjeljcima²¹.

Pružaju li se preko platforme za suradnju i pozadinska usluga utvrđivat će se na pojedinačnoj osnovi, što je i uobičajeno. U tome može imati ulogu nekoliko činjeničnih i pravnih kriterija. Pritom je općenito vrlo važna razina kontrole ili utjecaja koji platforma ostvaruje u odnosu na pružatelja usluga. To se posebno može utvrditi na temelju sljedećih kriterija.

- Cijena: utvrđuje li platforma za suradnju konačnu cijenu koju će platiti korisnik kao primatelj pozadinske usluge? Ako platforma za suradnju samo preporučuje cijenu ili ako pružatelj pozadinske usluge inače slobodno prilagođava cijenu koju je utvrdila platforma za suradnju, to pokazuje da ovaj kriterij možda nije ispunjen.
- Ostale važne ugovorne odredbe: utvrđuje li platforma za suradnju osim cijene i druge uvjete kojima se određuje ugovorni odnos između pružatelja pozadinskih usluga i korisnika (npr. obvezne upute za pružanje pozadinske usluge, uključujući obvezu pružanja te usluge)?
- Vlasništvo nad ključnim sredstvima: je li platforma za suradnju vlasnik ključnih sredstava koja se upotrebljavaju za pružanje pozadinske usluge?

Ako su ispunjena sva tri kriterija, postoje jasne naznake da platforma za suradnju ima znatan utjecaj na pružatelja pozadinske usluge ili kontrolu nad njime, što bi pak moglo upućivati na to da bi je trebalo smatrati i pružateljem pozadinske usluge (pored usluge informacijskog društva).

Ovisno o konkretnom slučaju mogu biti važni i drugi kriteriji: na primjer, ako platforma za suradnju snosi troškove i preuzima sve rizike povezane s pružanjem pozadinske usluge ili ako između platforme za suradnju i osobe koja pruža predmetnu pozadinsku uslugu (vidjeti odjeljak 2.4.) postoji radni odnos. Ti bi elementi mogli ukazivati na visoku razinu kontrole i utjecaja koje platforma za suradnju ima nad pružanjem pozadinske usluge.

Suprotno tome, platforme za suradnju mogu samo pomagati pružatelju pozadinskih usluga nudeći mu mogućnost obavljanja određenih djelatnosti koje su tek pomoćne u odnosu na glavne usluge informacijskog društva koje platforma nudi kao posredovanje između pružatelja pozadinskih usluga i njihovih korisnika (npr. mogućnost plaćanja, osiguranje, postprodajne usluge itd.). To samo po sebi nije dokaz utjecaja i kontrole u pogledu pozadinske usluge. Slično tome, činjenica da se korisnicima nude mehanizmi za ocjenjivanje ili komentiranje sama po sebi nije dokaz znatnog utjecaja ili kontrole²². Ipak, općenito gledano, što platforme za suradnju više upravljaju odabirom pružatelja pozadinskih usluga i

²⁰ Vidjeti članke 2. i 3. Direktive o elektroničkoj trgovini. Od načela države podrijetla u pogledu slobode prekograničnog pružanja usluga informacijskog društva može se odstupiti samo u slučaju prijetnje ili ozbiljnog i znatnog rizika da će se time naštetiti sljedećim četirima ciljevima: javnom poretku, zaštiti javnog zdravlja, javnoj sigurnosti uključujući zaštitu nacionalne sigurnosti i obrane te zaštiti potrošača. Čak i u tom slučaju predmetne nacionalne mjere moraju biti proporcionalne i moraju se poštovati određeni proceduralni uvjeti (uključujući dostavljanje obavijesti Komisiji).

²¹ Takvi zahtjevi ne smiju diskriminirati, moraju biti nužni za ostvarenje jasno utvrđenog cilja u javnom interesu i proporcionalni ostvarenju tog interesa (ne smije se propisivati više zahtjeva nego što je zaista potrebno).

²² Ocjene i komentare daje korisnik, a ne platforma za suradnju.

načinom na koji se te pozadinske usluge obavljaju te ih organiziraju (primjerice izravnom provjerom kvalitete tih usluga i upravljanjem njima) to je očiti da bi se i sama platforma za suradnju možda trebala smatrati pružateljem pozadinske usluge.

Stoga platforma za suradnju koja pruža usluge u sektoru kratkoročnog najma smije pružati samo usluge informacijskog društva, ali ne i samu uslugu smještaja ako, na primjer, pružatelj usluge smještaja sam utvrđuje cijene i platforma nije vlasnik sredstava korištenih u pružanju te usluge. Činjenica da platforma za suradnju može svojim korisnicima nuditi i usluge osiguranja i ocjenjivanja ne mijenja nužno taj zaključak.

Kad države članice procjenjuju jesu li zahtjevi za pristup tržištu koji se primjenjuju na ekonomiju suradnje nužni, opravdani i proporcionalni za ispunjenje utvrđenih i legitimnih ciljeva u javnom interesu, trebale bi uzeti u obzir specifične značajke poslovnih modela ekonomije suradnje.

Pri reguliranju navedenih djelatnosti na privatne se osobe koje putem platformi za suradnju povremeno nude usluge na osnovi „peer-to-peer” ne bi automatski trebalo gledati kao na profesionalne pružatelje usluga. Primjereno bi rješenje moglo biti utvrđivanje pragova (po mogućnosti posebno za pojedine sektore) ispod kojih bi se gospodarska djelatnost smatrala neprofesionalnom djelatnošću „peer-to-peer”.

Državama članicama savjetuje se da iskoriste tu priliku i preispitaju, pojednostave i moderniziraju zahtjeve za pristup tržištu koji su općenito primjenjivi na sudionike na tržištu. Trebale bi nastojati rasteretiti gospodarske subjekte od nepotrebnih propisa, bez obzira na usvojeni poslovni model, i izbjegavati fragmentaciju jedinstvenog tržišta.

2.2. Sustavi odgovornosti

Većina relevantnih pravila o ugovornoj i izvanugovornoj odgovornosti utvrđena je u nacionalnim pravima država članica. No prema pravu EU-a internetske platforme kao pružatelji posredničkih usluga informacijskog društva pod određenim su uvjetima izuzete od odgovornosti za informacije koje pohranjuju²³.

Primjenjivost tog izuzeća od odgovornosti ovisit će o pravnim i činjeničnim elementima koji se odnose na djelatnost platformi za suradnju, a ono se primjenjuje kad se predmetne djelatnosti, u skladu s uvjetima iz Direktive o elektroničkoj trgovini²⁴, mogu kvalificirati kao usluga smještaja na poslužitelju (*hosting*). Za to je potrebno da njihova uloga bude isključivo tehničke, automatske i pasivne naravi²⁵. Izuzeće od odgovornosti primjenjuje se pod uvjetom da platforma za suradnju nema aktivnu ulogu koja bi joj omogućila da sazna kakvu nezakonitu informaciju, da sazna za njezino postojanje ili da nad njom ima kontrolu, a ako

²³ Vidjeti članak 14. Direktive o elektroničkoj trgovini.

²⁴ U kontekstu ekonomije suradnje usluga smještaja na poslužitelju može se općenito shvatiti kao djelatnost pohranjivanja klijentovih podataka i pružanja mjesta na kojem se korisnici susreću s pružateljima pozadinskih usluga. U tom se pogledu izuzeća iz članaka 12. i 13. Direktive o elektroničkoj trgovini obično ne primjenjuju jer platforme za suradnju inače ne pružaju usluge u kojima samo prenose informacije (*mere conduit*) ili ih privremeno smještaju (*caching*) u smislu tih odredbi.

²⁵ Kao u odjeljku 4. Direktive o elektroničkoj trgovini. U spojenim predmetima C-236/08 do C-238/08 Google France / Louis Vuitton Europski sud istaknuo je ključni kriterij prema kojem se ocjenjuje je li neka internetska platforma „posredni davatelj usluga”, upućujući na uvodnu izjavu 42. Direktive 2000/31/EZ. U skladu s tom uvodnom izjavom svrha je usluga informacijskog društva osigurati tehnički proces poslovanja i omogućavanja pristupa komunikacijskoj mreži preko koje se informacije stavljene na raspolaganje od trećih strana prenose ili privremeno pohranjuju, isključivo u svrhu učinkovitijeg prijenosa; ta aktivnost je samo tehničke, automatske i pasivne naravi.”

unatoč tome dođe u posjed takvih saznanja, da promptno reagira kako bi ih uklonila ili onemogućila pristup do njih²⁶.

Mogu li platforme za suradnju iskoristiti to izuzeće ili ne, trebat će utvrđivati na pojedinačnoj osnovi, ovisno o razini saznanja i kontroli koju platforma za suradnju ima u odnosu na informacije na svojem poslužitelju.

Važno je napomenuti da prema pravu EU-a države članice platformi za suradnju koja pruža uslugu smještaja na poslužitelju ne mogu propisati opću obvezu praćenja ili aktivnog traženja činjenica ili okolnosti koje ukazuju na nezakonitu radnju²⁷.

U Komunikaciji o internetskim platformama i jedinstvenom digitalnom tržištu²⁸ objašnjava se da je radi daljnjeg razvoja digitalnoga gospodarstva u EU-u osobito važno zadržati postojeći sustav odgovornosti posrednika. To vrijedi i za ekonomiju suradnje jer su internetske platforme ključan pokretač njezina rasta. Komisija istodobno potiče sve vrste internetskih platformi na odgovorno ponašanje i dobrovoljno djelovanje, primjerice rješavanje problema lažnih ili zavaravajućih komentara. Takve dobrovoljne mjere poduzete kako bi se učvrstilo povjerenje i ponudile konkurentnije usluge ne bi automatski trebale značiti da djelovanje platforme za suradnju više nije samo tehničke, automatske i pasivne naravi.

Osim usluga smještaja na poslužitelju platforma za suradnju može nuditi i niz drugih povezanih ili pomoćnih djelatnosti. To mogu biti funkcije komentiranja ili ocjenjivanja, mogućnosti plaćanja, osiguranje, provjera identiteta (koju često provodi treća strana) ili sama platforma može pružati pozadinsku uslugu ponudenu korisnicima.

Prethodno spomenuto izuzeće od odgovornosti utvrđeno u pravu EU-a ostaje ograničeno na pružanje usluga smještaja na poslužitelju i ne proširuje se na ostale usluge ili djelatnosti platforme u okviru ekonomije suradnje. Ono ne isključuje odgovornost takve platforme koja proizlazi iz primjenjivog zakonodavstva o zaštiti osobnih podataka, barem kad se radi o djelatnostima same platforme. Suprotno tome, sama činjenica da platforma uz pružanje usluga smještaja na poslužitelju obavlja i određene druge djelatnosti ne znači nužno da se više ne može pozvati na izuzeće od odgovornosti u pogledu svojih usluga smještaja na poslužitelju²⁹. U svakom slučaju, način na koji platforme za suradnju osmišljavaju svoje usluge informacijskog društva i provode dobrovoljne mjere za suzbijanje nezakonitog sadržaja na internetu u načelu ostaje stvar poslovne odluke, a pitanje imaju li pravo na izuzeće od posredničke odgovornosti uvijek bi trebalo procjenjivati od slučaja do slučaja.

Platforme za suradnju potiču se da nastave dobrovoljno poduzimati mjere u borbi protiv nezakonitog sadržaja na internetu i za jačanje povjerenja (primjerice tako da doprinesu osiguranju kvalitete usluga koje pružatelji pozadinskih usluga nude na njihovoj platformi). Ne bi automatski trebalo protumačiti da zbog tih dobrovoljnih mjera platforme za suradnju koje imaju pogodnost izuzeća od posredničke odgovornosti gube tu pogodnost.

²⁶ Predmet C-324/09 L'Oréal/eBay. To ne dovodi u pitanje ovlasti sudova i tijela državne uprave da od platforme za suradnju zatraže da obustavi ili spriječi povredu prava. Vidjeti članak 14. stavak 3. Direktive o elektroničkoj trgovini. Opsežni podaci o sustavu odgovornosti posrednika nalaze se u Radnom dokumentu službi Komisije „Usluge na internetu, uključujući elektroničku trgovinu, na jedinstvenom tržištu”, SEC(2011) 1641 završna verzija.

²⁷ Kako je utvrđeno u članku 15. stavku 1. Direktive o elektroničkoj trgovini.

²⁸ COM(2016) 288/2 od 25. svibnja 2015., Komunikacija o internetskim platformama i jedinstvenom digitalnom tržištu: mogućnosti i izazovi za Europu.

²⁹ U tom smislu neki sudovi isključuju zaštitu od odgovornosti ako smještaj na poslužitelju nije najvažniji aspekt usluge. Vidjeti o tome odluku prvog vijeća Trgovačkog suda u Parizu u predmetu Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture i Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain protiv eBay od 30. lipnja 2008. Grčki sud zauzeo je suprotan stav u predmetu br. 44/2008 na prvostupanjskom sudu u pokrajini Rodopi, objavljenoj (2009.) u Armenopoulosu, 406.

2.3. Zaštita korisnika

Zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište tradicionalno je osmišljeno tako da rješava pitanja povezana s transakcijama u kojima postoji slabija strana koju je potrebno zaštititi (obično potrošač). Međutim, u okviru ekonomije suradnje zbog postojanja višestranog odnosa koji može uključivati transakcije poduzeća s poduzećem, poduzeća s potrošačem, potrošača s poduzećem i potrošača s potrošačem gube se granice između potrošača i poduzeća. U tim odnosima nije uvijek jasno tko je slabija strana koja treba zaštitu.

Trenutačno se zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište temelji na razlikovanju „trgovca” i „potrošača”. Trgovac je osoba koja *djeluje u svrhe vezane uz njezinu trgovačku odnosno poslovnu djelatnost, obrt ili slobodno zanimanje*³⁰; potrošač je osoba koja *djeluje izvan svoje trgovačke odnosno poslovne djelatnosti, obrta ili slobodnog zanimanja*³¹. Primjenom tih kriterija na kategorije sudionika u ekonomiji suradnje utvrđuju se odgovarajuća prava i obveze stranaka na temelju postojećeg zakonodavstva EU-a o zaštiti potrošača i trgovini³².

Pravo EU-a o zaštiti potrošača naročito se primjenjuje na sve platforme za suradnju koje se mogu svrstati u kategoriju „trgovac” i bave se „trgovačkom praksom” u odnosu prema potrošačima. Pružatelji pozadinskih usluga mogu biti i trgovci ako djeluju *u svrhe vezane uz svoju trgovačku odnosno poslovnu djelatnost, obrt ili slobodno zanimanje*. Za razliku od toga, zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište ne primjenjuje se na transakcije potrošača s potrošačem. Stoga, ako se u okviru ekonomije suradnje ni pružatelj usluga ni korisnik ne mogu svrstati u kategoriju trgovca, transakcije između njih bit će izvan područja primjene tog zakonodavstva.

Time se otvara središnje pitanje o tome pod kojim se uvjetima u kontekstu pružanja usluge *peer-to-peer* pružatelj pozadinske usluge može smatrati trgovcem. Države članice tom pitanju trenutačno pristupaju različito³³. Na temelju postojećeg prava EU-a to pitanje mora se rješavati na pojedinačnoj osnovi. Komisija u tu svrhu nudi nekoliko općih naputaka u revidiranim Smjernicama o Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi³⁴. U konkretnom kontekstu ekonomije suradnje važni su sljedeći čimbenici. Iako nijedan od njih sam ne bi bio dovoljan da se pružatelj usluga svrsta u kategoriju trgovca, ovisno o okolnostima samog slučaja, njihova bi kombinacija mogla ići u tom smjeru:

- *Učestalost usluga*: manje je vjerojatno da će se pružatelji usluga koji svoje usluge nude samo povremeno (dakle ne redovito nego kao sporedne i pomoćne usluge) smatrati trgovcima. Što je pružanje usluge učestalije, očitije je da bi se pružatelj usluga mogao svrstati među trgovce jer bi to moglo biti pokazatelj da djeluje za potrebe svojeg poslovanja, obrta ili trgovine.
- *Motiviranost stjecanjem dobiti*: ako je motiv stjecanje dobiti, to bi moglo biti pokazatelj da se u određenoj transakciji pružatelj usluga može smatrati trgovcem. Pružatelji usluga kojima je cilj razmijeniti dobra ili vještine (na primjer, kod

³⁰ Članak 2. točka (b) Direktive 2005/29/EZ („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”).

³¹ Članak 2. točka (a) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

³² Na transakcije poduzeća s potrošačem u okviru ekonomije suradnje primjenjivale bi se Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktiva 2011/83/EU („Direktiva o pravima potrošača”) i Direktiva 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima. Na transakcije poduzeća s poduzećem primjenjivala bi se Direktiva 2006/114/EZ o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju.

³³ U tijeku je izrada studije o pitanjima u vezi sa zaštitom potrošača u ekonomiji suradnje kojom će utvrditi trenutačno stanje relevantnog nacionalnog zakonodavstva u 28 država članica.

³⁴ SWD(2016) 163 završna verzija od 25. svibnja 2016., Smjernice o provedbi/primjeni Direktive 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi

privremene razmjene domova (*home swapping*) ili banaka vremena (*time banks*) neće se u načelu smatrati trgovcima. Pružatelji usluga koji samo prime naknadu za trošak za određenu transakciju možda ne teže stjecanju dobiti. Za razliku od njih, pružatelji usluga koji prime naknadu koja premašuje kompenzaciju troškova vjerojatno su motivirani željom za stjecanjem dobiti.

- *Visina ostvarenog prometa*: što je pružatelj usluga ostvario veći promet (bilo na jednoj ili više platformi za suradnju), vjerojatnije je da bi se mogao smatrati trgovcem. U tom pogledu važno je procijeniti je li visina prometa koji ostvaruje pružatelj usluga rezultat iste djelatnosti (npr. dijeljenje prijevoza) ili različitih vrsta djelatnosti (dijeljenje prijevoza, vrtlarenje itd.). U drugom slučaju velik promet ne mora nužno podrazumijevati da pružatelj usluga ispunjava uvjete da ga se smatra trgovcem jer ga nije nužno ostvario u vezi sa svojim drugim (glavnim) poslom.

Osoba koja preko platformi za suradnju redovito nudi usluge vrtlarenja pokušavajući time ostvariti znatnu naknadu mogla bi biti obuhvaćena definicijom trgovca. Međutim, profesionalna dadilja koja s vremena na vrijeme posredstvom platformi za suradnju pruža vrtlarske usluge, u načelu se ne bi smatrala trgovcem kad su u pitanju povremene vrtlarske usluge. U skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi svi trgovci moraju ispunjavati svoje obveze u pogledu profesionalne pažnje i ne zavaravati potrošače. To vrijedi i za platforme za suradnju koje ispunjavaju uvjete da ih se smatra trgovcima s obzirom na njihovu vlastitu poslovnu praksu (npr. usluge posredovanja, plaćanja, ocjenjivanja itd.). Platforme za suradnju trebale bi pružateljima pozadinskih usluga koji ispunjavaju uvjete da ih se smatra trgovcima omogućiti i da se usklade s pravom EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište, na primjer tako da osmisle *web*-strukture kojima trgovcima koji su treća strana omogućuju da se kao takvi predstave korisnicima platforme. Osim toga, mogle bi i svim korisnicima jasno dati do znanja da će odnosima s trgovcima od zaštite na temelju prava EU-a u području zaštite potrošača i stavljanja proizvoda na tržište imati samo koristi. Ako platforma za suradnju primjenjuje kriterije za odabir pružatelja pozadinske usluge koji preko nje posluje i provjerava njegovu pouzdanost, o tome bi trebala obavijestiti korisnike.

Osim toga, od platformi za suradnju i pružatelja pozadinskih usluga može se zahtijevati da ispune druge primjenjive informacijske obveze prema pravu EU-a,³⁵ uključujući i one o obveznoj transparentnosti iz relevantnih sektorskih propisa³⁶.

U svakom slučaju, poput svih ostalih nadzornika podataka koji u EU-u prikupljaju i obrađuju osobne podatke, i platforme za suradnju moraju se uskladiti s primjenjivim pravnim okvirom o zaštiti osobnih podataka³⁷. Ako se osigura poštovanje pravila za obradu osobnih podataka, to će pojedincima, bez obzira na to jesu li pružatelji usluga ili potrošači (uključujući *peer-to-peer*) u ekonomiji suradnje, pomoći da steknu veće povjerenje jer će znati da će i njihovi osobni podaci biti primjereno zaštićeni.

Jedan od načina da se poveća povjerenje potrošača jest povećanje povjerenja u usluge „*peer-to-peer*”. Mehanizmi izgradnje povjerenja poput sustava ocjenjivanja i komentiranja te oznaka kvalitete mogu biti bitan alat za prevladavanje problema nedostatka informacija o pojedinačnim pružateljima usluga. Te su mehanizme za uspostavljanje povjerenja u ekonomiji suradnje oblikovale same platforme za suradnju ili specijalizirane treće osobe, a oni mogu biti

³⁵ Na primjer, u skladu s člankom 6. Direktive o pravima potrošača, člankom 22. Direktive o uslugama i člankom 5. Direktive o elektroničkoj trgovini.

³⁶ Na primjer, u skladu s člankom 5. Direktive o elektroničkoj trgovini.

³⁷ Pravila o zaštiti podataka, trenutačno sadržana u Direktivi 95/46/EZ, nedavno su preispitana. Nova Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL L 119, 4.5.2016., str. 1. primjenjuje se od 25. svibnja 2018.

osobito važni kad se ne primjenjuje postojeće zakonodavstvo o zaštiti potrošača, kako je objašnjeno u nastavku.

U skladu s pravilima EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište države članice potiču se da pronađu uravnotežen pristup kako bi potrošačima osigurale visoku razinu zaštite, posebno od nepoštenih poslovnih prakse, a da se pritom za privatne osobe koje nisu trgovci, ali koje s vremena na vrijeme pružaju usluge, ne uvedu neproporcionalne informacijske obveze i ostala administrativna opterećenja.

Trebalo bi povećati učinkovitost i upotrebu internetskih mehanizama za povećanje povjerenja i vjerodostojnosti (npr. oznake kvalitete) kako bi se potaknulo povjerenje u sudjelovanje u ekonomiji suradnje.

2.4. Samozaposlene osobe i radnici u ekonomiji suradnje

Ekonomija suradnje otvara nove mogućnosti zapošljavanja kojima se generiraju prihodi izvan okvira tradicionalnih linearnih radnih odnosa te ljudima omogućuje fleksibilne uvjete rada. To im pruža mogućnost ekonomske aktivnosti kad im tradicionalniji oblici zapošljavanja ne odgovaraju ili su im nedostupni. Istodobno, fleksibilniji oblici zapošljavanja mogu biti manje redovni i stabilni nego tradicionalni radni odnosi. To može izazvati nesigurnost u pogledu primjenjivih prava i razine društvene zaštite. Oblici zapošljavanja u okviru ekonomije suradnje često se temelje na pojedinačnim zadaćama koje se izvršavaju *ad hoc*, a ne na zadaćama koje se izvršavaju redovito u unaprijed definiranom okruženju i vremenskom okviru.

To je zapravo dio opsežnije strukturne promjene. Sve se više gube granice između samozaposlenih osoba i radnika, rastu povremena zaposlenost, rad na nepuno radno vrijeme i rad na više poslova³⁸. Komisija je u skladu s europskim stupom socijalnih prava³⁹ pokrenula javno savjetovanje o tome kako najbolje rješavati potrebu za većim sudjelovanjem na tržištu rada, a pritom osigurati pravedne radne uvjete te odgovarajuću i održivu socijalnu zaštitu. U tijeku je postupak savjetovanja o toj inicijativi, u okviru kojega Komisija želi prikupiti stajališta dionika o postojećoj socijalnoj pravnoj stečevini EU-a, o budućnosti rada i programima socijalne zaštite.

Iako je radno pravo uglavnom u nadležnosti država članica, Europska unija ipak je u području socijalne politike razvila određene minimalne standarde⁴⁰. Kako bi se donekle pojasnilo kako tradicionalna razlika između radnika i samozaposlene osobe vrijedi u kontekstu ekonomije suradnje, u ovom se odjeljku ispituju uvjeti pod kojima postoji radni odnos u skladu s radnim pravom⁴¹ i sudskom praksom EU-a.

U radnom pravu EU-a općenito su utvrđeni samo minimalni standardi te ono ne obuhvaća sve aspekte socijalnog zakonodavstva primjenjive na radne odnose, što znači da države članice

³⁸ Na temelju podataka Eurostata.

³⁹ COM(2016) 127 završna verzija. [Javna rasprava o europskom stupu socijalnih prava](#) pokrenuta je 8. ožujka 2016. i trajat će do 31. prosinca 2016.

⁴⁰ U skladu sa svojim nadležnostima, kako je utvrđeno u članku 153. Ugovora o funkcioniranju Unije.

⁴¹ U radno pravo EU-a uključene su direktive kojima se uređuju radnička prava i obveze. Direktive se odnose na ograničenje radnog vremena, uključujući i pravo na plaćeni godišnji odmor, dnevni i tjedni odmor, zaštitu u slučaju noćnog rada te na informacije o individualnim uvjetima zapošljavanja, pravima upućenih radnika, zabranu diskriminacije radnika zaposlenih prema nestandardnim oblicima zapošljavanja (npr. na nepuno radno vrijeme, na određeni rok ili preko agencija za povremeni rad), zaštitu u slučaju stečaja poslodavca, zaštitu od diskriminacije na temelju spola, etničke pripadnosti ili seksualne orijentacije. Uključuju i zaštitu u slučaju kolektivnog otkazivanja, premještanja poduzeća ili prekograničnih spajanja. U njima se predviđa uključivanje radnika informiranjem i savjetovanjem te, u nekim okolnostima, sudjelovanje radnika na razini uprave. U području zdravlja i sigurnosti na radu opća načela odnose se na sprečavanje profesionalnih rizika te na zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika na radnome mjestu.

načelno u svojem nacionalnom zakonodavstvu mogu utvrditi više standarde. Stoga se dionicima u ekonomiji suradnje savjetuje da se pozovu na nacionalno radno zakonodavstvo primjenjivo u zemlji u kojoj se usluge pružaju.

Definicija pojma „radnik” u EU-u

Pravo EU-a kojim se jamče prava radnika primjenjivo je samo na osobe u radnom odnosu, odnosno one koje se smatraju „radnicima”. Iako su države članice EU-a nadležne odlučiti tko se u njihovu nacionalnom pravnom poretku smatra radnikom, na razini EU-a Europski sud definirao je pojam radnika za potrebe primjene prava EU-a⁴². Ta se definicija prvenstveno razvijala unutar okvira slobodnog kretanja radnika. Europski sud naveo je da je *glavna značajka radnog odnosa da, tijekom određenog razdoblja, osoba obavlja poslove za drugu osobu prema njezinim uputama, a zauzvrat dobiva naknadu*⁴³. Europski sud napose je potvrdio da se ta definicija upotrebljava i kad se, prilikom primjene direktiva EU-a u socijalnom području, određuje koga treba smatrati radnikom⁴⁴.

Postojanje ili nepostojanje radnog odnosa utvrđuje se procjenjivanjem pojedinačnih slučajeva, pri čemu se uzimaju u obzir činjenice koje karakteriziraju odnos između platforme i pružatelja pozadinske usluge te obavljanje povezanih zadaća, a posebno sljedeći bitni kriteriji:⁴⁵

- postojanje podređenosti,
- priroda rada i
- postojanje naknade za rad.

Da bi se ispunio kriterij **podređenosti**, pružatelj usluga mora djelovati pod vodstvom platforme za suradnju, pri čemu ona određuje odabir djelatnosti, naknadu za rad i uvjete rada⁴⁶. Drugim riječima, pružatelj pozadinske usluge ne može slobodno birati koje će usluge i kako pružati, npr. u skladu s ugovornim odnosom koji je sklopio s platformom za suradnju⁴⁷. Ako platforma za suradnju samo obrađuje plaćanje koje je korisnik izvršio kao polog i prosljeđuje ga pružatelju pozadinske usluge, to ne podrazumijeva da ona određuje visinu naknade. Postojanje podređenosti ne ovisi nužno o stvarnom obavljanju upravljačkih aktivnosti ili nadzoru na trajnoj osnovi⁴⁸.

Da bi se ispunio kriterij **prirode rada** pružatelj pozadinske usluge mora obavljati djelatnost koja ima gospodarsku vrijednost, koja je djelatna i stvarna, osim usluga tako malog opsega da ih se može smatrati sporednima i pomoćnima⁴⁹. Nacionalni sudovi usvojili su različite pristupe kod utvrđivanja što je sporedno i pomoćno, čak i u kontekstu tradicionalnijih oblika

⁴² Za potrebe primjene nacionalnog radnog prava države članice mogu samostalno odlučiti proširiti pojam radnika na situacije koje nisu obuhvaćene definicijom EU-a. Ako je procjena postojanja radnog odnosa povezana s primjenjivošću određenih instrumenata prava EU-a (Direktiva o radnom vremenu 2003/88/EZ i Direktiva o kolektivnom otkazivanju 98/59/EZ), tada nacionalne definicije radnika nisu relevantne. Osim toga, definicije predviđene nacionalnim pravom uvijek podliježu procjeni nacionalnih ili europskih sudova.

⁴³ COM(2010) 373 Ponovno potvrđivanje slobodnog kretanja radnika: prava i glavne promjene. Točka I.1.1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Direktive o radnom vremenu (Isère (C-428/09)), o kolektivnom otkazivanju (Balkaya (C-229/14)) i jednakom postupanju pri zapošljavanju („O” (C-432/14)). U ostalim direktivama iz područja radnog prava izričito se upućuje na shvaćanje pojma radnik u državama članicama, sve dok se poštuje učinkovitost prava EU-a, s uputom na predmet O’Brien (C-393/10).

⁴⁵ Vidjeti i COM(2010) 373 završna verzija, stranice 4. – 6.

⁴⁶ Jany i drugi protiv 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’*, Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series br. 71, 2016., str. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); vidjeti i De Stefano, *ibid.*, str. 16.

⁴⁹ Za više pojedinosti o stvarnoj procjeni Europskog suda o tome je li određen rad „pravi” te u državama članicama u kontekstu slobodnog kretanja radnika (npr. upotreba pragova zadanih na osnovi zarade ili radnih sati) vidjeti *Komparativno izvješće za 2015. – Pojam radnika na temelju članka 45. UFEU-a i određeni nestandardni oblici zapošljavanja*, FreSso (mreža pravnih stručnjaka) za Europsku komisiju.

radnih odnosa. Raznoliko se upotrebljavaju pragovi (na osnovi sati ili nadnice) i procjene *ad hoc* karakteristika određenog odnosa. U kontekstu ekonomije suradnje to znači sljedeće: ako osobe preko platformi za suradnju zaista pružaju isključivo sporedne i pomoćne usluge, to je pokazatelj da ih se ne bi moglo smatrati radnicima, iako kratkoća trajanja⁵⁰, ograničeno radno vrijeme⁵¹, rad s prekidima⁵² ili niska produktivnost⁵³ nisu sami po sebi činjenice zbog kojih bi se moglo isključiti postojanje radnog odnosa. Istodobno, osobe koje usluge ne pružaju samo povremeno mogle bi biti radnici ili samozaposlene osobe jer takva kvalifikacija njihova statusa proizlazi iz opsežne provjere svih triju kriterija.

Kriterij **naknade za rad** prvenstveno služi za razlikovanje volonteri od radnika. Prema tome, ako pružatelj ne prima nikakvu naknadu za rad ili prima tek naknadu za trošak nastao zbog njegove djelatnosti, kriterij naknade za rad ne bi bio ispunjen.

Na prethodno navedene kriterije upućuje se kad se primjenjuje EU-ova definicija pojma radnik, a sudovi u državama članicama skloni su primijeniti sličan niz kriterija kod izrade općih procjena određenog radnog odnosa u okviru nacionalne nadležnosti.

Kako bi ljudima pomogle da dokraja iskoriste svoje mogućnosti, povećale sudjelovanje na tržištu rada i konkurentnost, osiguravajući ujedno pravedne uvjete rada te primjerenu i održivu socijalnu zaštitu, države članice trebale bi:

- procijeniti primjerenost svojih nacionalnih pravila o zapošljavanju s obzirom na različite potrebe radnika i samozaposlenih osoba u digitalnom svijetu te na inovativnost poslovnih modela ekonomije suradnje,*
- ponuditi smjernice o primjenjivosti svojih nacionalnih pravila o zapošljavanju s obzirom na obrasce rada u ekonomiji suradnje.*

2.5. Oporezivanje

Prilagodba novim poslovnim modelima

Poput svih ostalih gospodarskih subjekata i oni u ekonomiji suradnje podliježu pravilima o oporezivanju. To uključuje pravila o porezu na osobni dohodak, na dobit poduzeća i na dodanu vrijednost. Međutim, pojavila su se pitanja u vezi s poštovanjem i provedbom poreznih obveza: teškoće u pogledu prepoznavanja poreznih obveznika i oporezivog dohotka, nedostatak informacija o pružateljima usluga, agresivno porezno planiranje u poduzećima koje se pogoršalo u digitalnom sektoru, razlike u poreznoj praksi diljem EU-a i nedovoljna razmjena informacija.

U tom bi pogledu države članice trebale nastojati ostvariti proporcionalne obveze i ravnopravne uvjete. Trebale bi primjenjivati funkcionalno slične porezne obveze na poduzeća koja pružaju usporedive usluge. Povećanje svijesti o poreznim obvezama, upoznavanje poreznih uprava s poslovnim modelima ekonomije suradnje, objavljivanje smjernica i povećanje transparentnosti informiranjem preko interneta, sve to mogu biti alati za iskorištavanje potencijala ekonomije suradnje. Informacije o nacionalnim poreznim obvezama, uključujući i one povezane s radnim statusom, jasno bi trebalo prenijeti dionicima.

Kako bi povećale transparentnost, neke države članice objavile su smjernice o primjeni nacionalnih poreznih sustava na poslovne modele ekonomije suradnje, a nekolicina je

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C-139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

razmatrala mogućnost promjene svojeg zakonodavstva⁵⁴. U pogledu poreza na dobit Komisija radi na zajedničkom pristupu izbjegavanju poreza.

U okviru ekonomije suradnje istodobno nastaju nove mogućnosti koje će poreznim tijelima i obveznicima pomoći u vezi s njihovim poreznim obvezama. To se posebno može zahvaliti sve većoj sljedivosti omogućenoj posredovanjem internetskih platformi. U nekim državama članicama postizanje dogovora s platformama o naplati poreza već je uobičajena praksa. Na primjer, u sektoru smještaja platforme olakšavaju plaćanje turističkih poreza u ime pružatelja usluga. Ima slučajeva u kojima se porezna tijela koriste sljedivošću koju omogućuju internetske platforme za naplatu poreza od individualnih pružatelja usluga.

Primjer dobre suradnje poreznih tijela s dionicima ekonomije suradnje zabilježen je u Estoniji. U suradnji s platformama za dijeljenje prijevoza nastoji se pojednostaviti postupak prijave poreza za vozače. Na platformi za suradnju registriraju se transakcije između vozača i korisnika te ona potom samo podatke relevantne za potrebe oporezivanja šalje nadležnim tijelima, koja zatim unaprijed ispune porezne obrasce poreznog obveznika. Glavna je zamisao pomoći poreznim obveznicima da učinkovito i sa što manje napora ispune svoje porezne obveze.

Smanjenje administrativnog opterećenja

Najbolja potpora gospodarskom rastu mjere su kojima se nastoji smanjiti administrativno opterećenje pojedinaca i poduzeća, a da se pri tom ne diskriminiraju određeni poslovni modeli. Zato bi se učinkovitom razmjenom informacija o poreznim pitanjima između platformi, nadležnih tijela i pružatelja usluga moglo pomoći smanjivanju troškova. Stvaranjem jedinstvenih kontaktnih točaka i razvijanjem internetskih mehanizama za dobivanje povratnih informacija otvorile bi se i nove mogućnosti za partnerstva i praćenje sukladnosti.

Međutim, zbog različitih pristupa nacionalnih poreznih tijela prema platformama moglo bi narasti administrativno opterećenje u pogledu djelatnosti ekonomije suradnje. To može uključivati različita stajališta o poslovnom opsegu platformi s obzirom na usluge koje pružaju, kriterije prema kojima povezuju svoje djelatnosti s poreznom jurisdikcijom, postojanje radnog odnosa između pružatelja usluga i platformi te opće zahtjeve za usklađivanje i postupke revizije.

Tome bi pridonijelo razvijanje zajednički usuglašenih standarda za usklađeno rješavanje tih pitanja pri kojemu se vodi računa o elementima navedenima u prethodnim odjeljcima ove Komunikacije te premještanje većeg dijela administrativnih poslova na internet.

Porez na dodanu vrijednost

Isporuke robe i usluga koje osiguravaju platforme za suradnju, a preko platformi njihovi korisnici, u načelu su transakcije koje podliježu obvezi plaćanja PDV-a. Problemi mogu nastati ako sudionici ispunjavaju uvjete da postanu porezni obveznici, posebno kad se radi o procjeni gospodarskih djelatnosti ili postojanju izravne veze između opskrbe i naknade u naravi (na primjer kod sustava nalik „banci”, u kojima sudionici stvaraju zajedničku pričuvu u robi ili uslugama, a zauzvrat dobivaju pravo na pogodnosti iz nje).

Komisija priprema nekoliko inicijativa za jačanje kapaciteta poreznih uprava u okviru Akcijskog plana o PDV-u⁵⁵. To uključuje proširenje jedinstvene kontaktne točke za PDV za

⁵⁴ Pregled inicijativa može se pronaći u Radnom dokumentu službi koji je priložen ovoj Komunikaciji.

⁵⁵ COM(2016) 148 završna verzija od 7.4.2016., Komunikacija o Akcijskom planu o PDV-u: Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka.

elektroničke usluge na isporuku robe, pokretanje pilot-projekta za poboljšanje suradnje između poreznih uprava i objavljivanje vodiča za suradnju poreznih tijela s poduzećima koja posluju u elektroničkoj trgovini.

Države članice potiču se da olakšaju i poboljšaju naplatu poreza koristeći se mogućnostima koje pružaju platforme za suradnju jer one već bilježe gospodarsku aktivnost.

Platforme za suradnju trebale bi se u suradnji s nacionalnim poreznim tijelima postaviti proaktivno kako bi se odredili parametri za razmjenu informacija o poreznim obvezama, a ujedno osiguralo poštovanje zakonodavstva o zaštiti osobnih podataka ne dovodeći u pitanje sustav odgovornosti posrednika iz Direktive o elektroničkoj trgovini.

Države članice pozivaju se da procijene svoja porezna pravila kako bi stvorile ravnopravne uvjete za poduzeća koja pružaju iste usluge. Države članice trebale bi, osim toga, nastaviti raditi na pojednostavnjenju, povećati transparentnost i na internetu objaviti smjernice o primjeni poreznih pravila na poslovne modele ekonomije suradnje.

3. Praćenje

Ekonomija suradnje proteže se kroz nekoliko sektora u okruženju koje se ubrzano mijenja. S obzirom na tu dinamičnu i promjenjivu prirodu Komisija namjerava uspostaviti okvir za praćenje koji će obuhvaćati promjenjiv regulatorni okoliš te gospodarski i poslovni razvoj. Praćenjem se žele obuhvatiti kretanja cijena i kvaliteta usluga te prepoznati prepreke i problemi koji su iskrsnuli, posebno kao posljedica različitih nacionalnih propisa i regulatornih praznina.

Praćenje će se sastojati od:

1. periodičkih ispitivanja potrošača i poduzeća o korištenju ekonomijom suradnje⁵⁶;
2. trajnog evidentiranja promjena u zakonodavstvu država članica;
3. dijaloga dionika u okviru foruma o jedinstvenom tržištu, s dva održana foruma godišnje kako bi se na terenu procijenila kretanja u sektoru i prepoznale dobre prakse;
4. uvrštenja rezultata praćenja ekonomije suradnje u Pregled stanja na jedinstvenom tržištu.

Aktivnost praćenja⁵⁷ bit će doprinos i Komisijinu postojećem radu⁵⁸ posvećenom jedinstvenom tržištu kako bi se olakšale inovacije i poduzetništvo. S obzirom na dinamičan karakter poslovnih modela ekonomije suradnje i brz razvoj digitalnih tehnologija temeljenih na podacima iz trenutačnog ili budućeg prikupljanja i istraživanja podataka mogu proizići dodatna pitanja u pogledu politika koja će se možda morati rješavati. Platforme za suradnju trebale bi blisko surađivati s nadležnim tijelima, uključujući Komisiju, kako bi se olakšao pristup podacima i statističkim informacijama u skladu s pravom o zaštiti podataka.

Aktivnost praćenja i pripadajući alati ne dovode u pitanje Komisijinu provedbu postojećeg zakonodavstva EU-a, koja će se nastaviti u skladu s načelima iznesenima u ovoj Komunikaciji.

⁵⁶ Osim toga, informacije će se uzimati iz službenih statističkih podataka i izvješća koje priprema treća strana.

⁵⁷ Glavni elementi nadopunit će se podacima i uvidima iz izvješća treće strane, eventualnim analitičkim obradama podataka i pretraživanjem internetskih poslužitelja (*web scraping*) te službenim statističkim podacima u mjeri u kojoj informacije budu dostupne.

⁵⁸ Pri sadašnjim ili budućim aktivnostima Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) možda će se utvrditi područja u kojima su potrebne daljnje intervencije.

4. Zaključak

S obzirom na znatnu korist koju bi mogla imati od poslovnih modela ekonomije suradnje, Europa bi trebala biti otvorena za te nove mogućnosti. EU bi trebao proaktivno podupirati inovacije, konkurentnost i prilike za rast koje nudi modernizacija gospodarstva. Ujedno je važno osigurati pravedne uvjete rada te odgovarajuću i održivu zaštitu potrošača i socijalnu zaštitu. Kako bi se to ostvarilo, građani i poduzeća trebali bi biti svjesni pravila i obveza koji se na njih odnose, što je obrazloženo u ovoj Komunikaciji. Države članice potiču se da u tom pogledu na sličan način razjasne situaciju na nacionalnoj razini. Komisija je spremna surađivati s državama članicama i nadležnim tijelima kako bi ih poduprla u tom procesu.

Svrha je smjernica iz ove Komunikacije ohrabriti potrošače, poduzeća i javna tijela da se s povjerenjem uključe u ekonomiju suradnje. Služit će i kao potpora državama članicama u dosljednoj primjeni prava EU-a diljem jedinstvenog tržišta. Komisija će neprestano preispitivati kretanja u europskoj ekonomiji suradnje, prikupljati statističke podatke i dokaze te s državama članicama i dionicima razmjenjivati najbolje prakse. Komisija sa zanimanjem iščekuje uključivanje u dijalog s Europskim parlamentom, Vijećem i državama članicama kako bi se za građane i poduzeća osiguralo najbolje moguće okruženje u ekonomiji suradnje.