

Paket zakona EU-a o
digitalnim uslugama u
kontekstu velikih digitalnih
platformi

PAŠKO BILIĆ



Author/Autor:

Paško Bilić

Title/Naslov:

EU Digital Services Act package in the context of large digital platforms/ Paket zakona EU-a o digitalnim uslugama u kontekstu velikih digitalnih platformi

Series editorial board/Uredništvo serije:

Paško Bilić, Jaka Primorac, Aleksandra Uzelac

Layout/Prijelom:

Dragana Markanović

Publisher/Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
(Institute for Development and International Relations)
Lj. F. Vukotinovića 2, HR-10000 Zagreb

For the Publisher/Za nakladnika:

dr. sc. Sanja Tišma, IRMO Director/Ravnateljica

The platEU REFLECTIONS has been published with the support of the Erasmus+ Programme of the European Union, within the framework of activities of the Jean Monnet Project 'European Union Policies and the Platformisation of the Cultural and Audiovisual Sectors' / platEU (620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT). It brings concise policy-oriented analysis and case studies addressing current issues in cultural and media policy research and practice, as well as critical analysis on the different issues reflecting the themes of the platEU project. More information about the project is available at: <https://plateu.irmo.hr/en/>

The publication reflects the views of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

platEU osvrta rezultat su rada na projektu 'Javne politike Europske unije i platformizacija kulturnog i audiovizualnog sektora' / platEU (broj: 620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT) koji je sufinanciran sredstvima programa Europske unije Erasmus+. platEU osvrta donose policy orijentirane analize aktualnih tema iz područja istraživanja i praksi kulturnih i medijskih politika te kritičke analize raznorodnih tema od interesa za platEU projekt. Više informacija o projektu dostupno je na mrežnoj stranici plateu.irmo.hr.

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora publikacije i Komisija se ne može smatrati odgovornom prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

Sadržaj.....	1
Sažetak.....	2
Reference	6
Summary	8
Autor/About the author:	9

Sažetak

U ovom osvrtu Paško Bilić analizira novi paket zakona EU-a o digitalnim uslugama, odnosno Akt o digitalnim uslugama (COM 2020/825) i Akt o digitalnim tržištima (COM 2020/842). Predloženi se zakonski instrumenti promatraju u kontekstu velikih platformi te u kontekstu neuspješnih EU poreznih direktiva. Autor zaključuje da novi paket zakona nedovoljno zahvaća najvažniji segment poslovanja velikih platformi: nadzor korisničkih podataka i ostvarivanje profita u zemljama članicama u kojima ne postoji porezni doprinos javnim financijama.

U suvremenim javnopolitičkim raspravama samo rijetki smatraju da velike digitalne platforme (npr. Google, Facebook, Amazon, Netflix) ne treba regulirati. Različiti se pristupi mogu pronaći i na lijevoj i na desnoj strani političkog spektra, i to podjednako u SAD-u, u Europskoj uniji i na razini većine država članica Europske unije. Taj je potpuni zaokret u političkim i stručnim krugovima fascinantan ako se uspoređi sa slabom regulacijom i pristupom *laissez faire*, koji je dominirao raspravom i praksom regulacije interneta još od 90-ih godina 20. st. Međunarodnom širenju fleksibilnog regulatornog pristupa svakako su doprinijeli interesi SAD-a u kojima su nastale neke od najvećih platformi. U javnim raspravama isticalo se da digitalne tehnologije stvaraju poslovne modele koji se opiru standardnim ekonomskim pravilima i rezultiraju novim oblicima profitabilnog poslovanja (Greenstein, 2015). Međutim, brojnim skandalima povezanim s nadzorom korisničkih podataka, narušenom privatnosti, dezinformacijama, izbjegavanjem poreza, tehnološkom pristranosti, radnim sporovima i drugim problemima koji negativno utječu na medijsku i kulturnu industriju ističe se ukorijenjenost digitalnih poslovnih modela u društvenim i političkim procesima.

Također se pokazalo da poslovni model platformi nije ništa drugo osim integrirana verzija tzv. višestranog tržišta (engl. *multi-sided market*), već poznatog poslovnog modela u kontekstu tradicionalnih masovnih medija. Naime, dok su masovni mediji oglašivačima pružali pristup potencijalnim potrošačima, brojne su agencije za istraživanje tržišta (npr. Nielsen, Ipsos, PwC itd.) sudjelovale u tom lancu vrijednosti pružanjem analitičkih podataka o karakteristikama i navikama potrošača. Za suvremene platforme nisu potrebne agencije za analizu potrošačkih navika jer podatke o korisnicima i potrošačima nadziru, prikupljaju i analiziraju u sklopu vlastitih organizacijskih jedinica. Na taj način vertikalno integriraju prethodno disperzirane poslovne usluge, a nakon što uspostave veliku korisničku bazu (i bazu korisničkih podataka), kontroliraju cijene usluga i pristup potrošačima. Ako se takvoj integraciji pridodaju akvizicije kompanija,¹ vertikalna integracija platformi poprima povijesne razmjere.² Razlog tomu nije specifičnost digitalnih tehnologija ni racionalna tržišna dinamika, nego regulatorni okvir koji dozvoljava koncentraciju i ekspanziju kapitala utemeljenu na komodifikaciji korisničkih podataka.

¹ Na primjer, Facebookova akvizicija Instagrama (1 mlrd USD 2012.) i Whatsapp (22 mlrd USD 2014.), Googleova akvizicija Youtubea (1.7 mlrd USD 2006.) ili Amazonova akvizicija Whole Foodsa (13.7 mlrd USD 2017.).

² U ožujku 2021. udio Facebooka na globalnom tržištu društvenih medija iznosio je 72 % (StatCounter, 2021b), a Googlea na tržištu tražilica 92 % (StatCounter, 2021a). Google, Apple, Facebook, Amazon i Microsoft imali su ukupne godišnje prihode u 2019. od 899 milijardi američkih dolara. Da su nacionalna ekonomija, to bi ih smjestilo na 18. mjesto zemalja poredanih po godišnjem BDP-u, iza Nizozemske i ispred Saudijske Arabije (Bilić, Prug i Žitko, 2021). U ožujku 2020. te su kompanije zajedno s Netflixom bile odgovorne za 24 % tržišne kapitalizacije S&P top 500 NASDAQ kompanija (Borodovsky, 2020).

Pogrešno bi, međutim, bilo zaključiti da platforme nisu u određenoj mjeri regulirane (Nenadić, 2020; Rochefort, 2020). Ta je regulacija, doduše, većim dijelom samoreglativna. U tu se kategoriju svakako ubraja Facebookova politika transparentnosti oglašavanja, prvi put uvedena krajem 2017. Također, ekstenzivni pristup EU-a regulaciji prikupljanja i obrade podataka u Općoj uredbi o zaštiti podataka (EU 2016/679) (GDPR), koja je u hrvatskom zakonodavstvu na snazi od svibnja 2018. (NN 42/18), unosi brojna pravila za obradu digitalnih podataka i daje široke ovlasti nacionalnim regulatornim agencijama. Međutim, iako se Opća uredba često spominje kao globalni standard regulacije obrade podataka, njom se nedovoljno povezuju privatnost podataka s normativnim principima zaštite tržišnog natjecanja i ograničenja koncentracije (Cremer i dr., 2019).

Najjasnija inicijativa EU-a za reguliranje poslovnog modela utemeljenog na nadzoru, prikupljanju i obradi korisničkih podataka i izvlačenje profita iz nacionalnih tržišta, bez pravne prisutnosti u tim tržištima nalazi se u dvjema predloženim direktivama za digitalnim oporezivanjem: *Direktiva o utvrđivanju pravila o oporezivanju dobiti trgovačkih društava od znatne digitalne prisutnosti* (COM 2018/147) i *Direktiva o zajedničkom sustavu poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi od pružanja određenih digitalnih usluga* (COM 2018/148). Iako su direktivama definirane jasne porezne stope i pravila po kojima bi se oporezivale platforme koje u državama članicama imaju 'značajnu digitalnu prisutnost' (engl. *significant digital presence*), njima nije postignut potreban konsenzus zbog protivljenja Irske i nordijskih zemalja (Ivanovski i McIntosh, 2019). Stoga je inicijativa za pronalaženje rješenja o digitalnom oporezivanju prebačena na razinu rasprave u sklopu OECD-a. Rezultat toga je fragmentirano digitalno tržište u kojem su neke države, kao što su Austrija, Češka, Francuska, Italija i Španjolska, uvele unilateralna porezna rješenja za digitalne usluge.³

Oporezivanje digitalnih usluga pridonijelo bi javnim financijama država članica⁴ i otvorilo prostor za preusmjeravanje novih poreznih prihoda u razvoj različitih oblika javnih digitalnih usluga i/ili osnivanje regulatornih agencija,⁵ koje bi se u kontinuitetu i na stabilnim financijskim temeljima bavile specifičnostima digitalnih usluga. Neuspjeh zajedničkog modela oporezivanja tim je veći što je projekt europskog udruživanja nastao kao projekt stvaranja zajedničkog tržišta na kojem će

³ Istovremeno, u Hrvatskoj ne postoji javna rasprava o digitalnom oporezivanju iako istraživanja pokazuju da velike globalne platforme dominiraju tržištem internetskog oglašavanja, što ima negativne učinke ne samo na digitalnu industriju vijesti nego i na cjelokupnu digitalnu javnu sferu (Bilić i Primorac, 2018).

⁴ Digitalna porezna rješenja Austrije, Francuske, Mađarske i Ujedinjenog Kraljevstva doprinijet će između 0,04 i 0,07 % njihovim godišnjim poreznim prihodima (Geringer, 2020).

⁵ Jedan od prijedloga u tzv. Furmanovu izvještaju u Ujedinjenom Kraljevstvu osnivanje je digitalnog regulatora, koji bi imao ovlasti praćenja tržišnog natjecanja u sve složenijem području digitalnih usluga i proizvoda (Furman i sur. 2019).

vrijediti jednaka pravila za sve zemlje članice i za sve kompanije koje posluju na zajedničkom tržištu. Tržišno je natjecanje normativni princip kojim je omogućena znatno veća koordinacija zajedničkih aktivnosti različitih država članica nego što je to dopušteno prema, primjerice, normativnom principu medijskog pluralizma u kontekstu medijskih politika, koje su u većoj mjeri prepuštene državama članicama.⁶ Paket zakona o digitalnim uslugama načelno je pozitivan pomak jer aktualizira zastarjelu *Direktivu o elektroničkoj trgovini* iz 2000. Međutim, promatran u kontekstu digitalnog oligopola i neuspjeha prethodnih poreznih inicijativa, dometi novog paketa zakona prilično su ograničeni.

Paket o digitalnim uslugama sastoji se od dvaju akata: *Akta o digitalnim uslugama* (COM 2020/825) i *Akta o digitalnim tržištima* (COM 2020/842). *Aktom o digitalnim uslugama*, ovisno o veličini i doseg u pružatelja digitalnih usluga, unesene su brojne nove obveze kao što su: pravila za uklanjanje nezakonite robe, usluga ili sadržaja; različiti zaštitni mehanizmi za korisnike čiji su sadržaj obrisale platforme; obveze za velike platforme o sprječavanju zlorabe njihovih sustava; mjere transparentnosti za algoritme i oglašavanje; lakši pristup istraživača ključnim podacima o platformama; različiti postupci suradnje među javnim tijelima za učinkovitu provedbu pravila na unutarnjem tržištu itd. *Aktom o digitalnim tržištima* definirani su određeni pragovi za utvrđivanje pristupa velikim platformama koje mogu djelovati kao *gatekeeperi* za pružanje određenih usluga. Pod tim se prvenstveno misli na odnose velikih platformi te srednjih i manjih poduzetnika, a kako bi se spriječile situacije kao što je upotreba podataka koje platforme dobivaju od poslovnih korisnika da bi se natjecale s njima; neispravno funkcioniranje softvera trećih strana i interakcija s uslugama velikih platformi itd.

Iako je predloženi paket detaljan u definiranju (nekih) aspekata interakcije platformi s korisnicima te interakcije platformi s poslovnim korisnicima, najslabiji je upravo tamo gdje bi trebao biti najsnažniji: u definiranju odgovornosti i jednakih pravila na unutarnjem tržištu. Prema predloženom paketu zakona, odgovornost 'pravilnog' ponašanja raspršena je na tri skupine aktera: (a) odgovornost korisnika interneta; (b) odgovornost velikih platformi i (c) odgovornost državne regulacije (ili tzv. koordinatora digitalnih usluga). Glede odgovornosti korisnika u *Aktu o digitalnim uslugama* navodi se da će „korisnicima i potrošačima na raspolaganju biti revizijska izvješća i rezultati neovisnih istraživanja koji će im omogućiti da bolje razumiju kako takve platforme utječu na naša društva” te da će se korisnike „morati jasno informirati o tome jesu li ciljna skupina određenog oglasa i zašto te tko je taj oglas platio”. Sav teret transparentnosti i odgovornosti stavlja se na leđa individualnom korisniku, odnosno potrošaču koji se mora dovoljno informirati kako bi izbjegao štetne posljedice korištenja određenih digitalnih usluga. Glede

⁶ Iznimka su direktive poput *Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama* (AVMS), u kojima je donesen širi okvir regulacije audiovizualne industrije.

odgovornosti velikih platformi, one već sada provode brojne samoregulativne inicijative: od sporazumnih uvjeta korištenja (engl. *Terms of Agreement*) do transparentnosti oglašavanja kako bi unaprijed ublažile i preduhitrile regulativna djelovanja na njihove poslovne modele. S obzirom na odgovornost državne regulacije, brojna se pitanja otvaraju prilikom osnivanja novih regulatornih tijela. Kako će se stabilno i neovisno financirati? Kako će osigurati politički neovisno imenovanje u ključna upravljačka tijela? Kako će se osigurati dovoljna razina ekspertize za takav tip specifičnog nadzora i regulacije velikih platformi? U hipotetskoj situaciji uspostave oporezivanja digitalnih usluga na istoj razini u državama članicama EU-a dio tih prihoda mogao bi se usmjeriti na stabilno financiranje digitalnih regulatora.⁷

Paket zakona EU-a o digitalnim uslugama promatran sam za sebe doima se kao paket brojnih rješenja kojima će se ograničiti moć velikih platformi. Međutim, promatran u kontekstu nedavnog neuspjeha poreznih direktiva doima se kao drugorazredno rješenje, kojim se moć velikih platformi ne ograničava dovoljno ozbiljno ni dalekosežno (Hill, 2021; Prettner, 2021). Dakle, doima se kao izbjegavanje suočavanja s najvažnijim problemom: poslovnim modelom velikih platformi koji se temelji na nadzoru, prikupljanju i analizi korisničkih podataka bez doprinosa javnim financijama u državama u kojima se ti podaci i profiti prikupljaju. Trenutni paket održava *status quo*, što znači da se poslovnim modelom nastavljaju ostvarivati ogromni profiti, a regulatornim rješenjima s njim se ne hvata u koštac, već donose ‘alibi’ rješenja pod političkim pritiskom javnosti za reguliranje velikih digitalnih platformi.

Reference

1. Bilić, P. i Primorac, J. (2018) The Digital Advertising Gap and the Online News Industry in Croatia. *Media Studies*, 9 (18), 62– 80.
2. Bilić, P., Prug, M. i Žitko, M. (2021) *The Political Economy of Digital Monopolies: Contradictions and Alternatives to Dana Commodification*. Bristol: Bristol University Press (u tisku).

⁷ Takav model već postoji u RH-u jer se na sličan način iz godišnjeg postotka prihoda svih elektroničkih medija (radija, televizije i elektroničkih publikacija) financira djelovanje Agencije za elektroničke medije.

3. Borodovsky, L. (2020) Stock Market Continues to Ignore Looming US Political Risks. *The Wall Street Journal*, 22. lipnja 2020.
4. Cremer, J., de Monjoye, Y. A. & Schweitzer, H. (2019) *Competition Policy for the Digital Era*. European Commission.
5. Furman, J., Coyle, D., Fletcher, A., McAuley, D., & Mardsen, P. (2019) *Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel*. UK Government.
6. Geringer, S. (2020) National digital taxes: Lessons from Europe. *South African Journal of Accounting Research*, 1–19.
7. Greenstein, S.M. (2015) *How the Internet Became Commercial: Innovation, Privatization, and the Birth of a New Network*. Princeton University Press.
8. Hill, S. (2021) Big Tech Media and the EU's Weak Reed of 'Competition'. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/big-tech-media-and-the-eus-weak-reed-of-competition> (26. siječnja 2021.)
9. Ivanovski, A., & McIntosh, B. (2019) *EU Tax Policy Report, January – June 2019*. CFE Tax Advisers Europe.
10. Nenadić, I. (2020) Moć bez odgovornosti: politike moderacije sadržaja online platformi u brobi protiv infodemije. *Anali hrvatskog politološkog društva* 17(1): 79-101.
11. Prettner, C. (2021) Taming the Big Tiger. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/taming-the-big-tech-tiger> (9. travnja 2021.)
12. Rochefort, A. (2020) Regulating Social Media Platforms: A Comparative Policy Analysis. *Communication Law and Policy* 25(2): 225-260.
13. StatCounter (2021a) Search Engine Market Share Worldwide. <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share>
14. StatCounter (2021b) Social Media Stats Worldwide. <https://gs.statcounter.com/social-media-stats>

Summary

In this reflection, Paško Bilić analyses the new EU Digital Services Act package, which includes the Digital Services Act (COM 2020/825) and the Digital Markets Act (COM 2020/842). The proposed legal instruments are viewed in the context of large platforms and EU's unsuccessful taxation directives. The author concludes that the new package does not sufficiently address the most important segment of the large platform business model: surveillance of user data and profit making in Member States without tax contribution to public finances.

Autor/About the author:

Paško Bilić doktorirao je sociologiju 2013. godine na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Bio je međunarodni gostujući istraživač (eng. International Visiting Research Fellow) Instituta za napredne studije Sveučilišta Westminster u Londonu, gostujući istraživač na Sveučilištu u Bremenu, Bilgi sveučilištu u Istanbulu i gostujući istraživač doktorand (eng. Doctoral Research Fellow) na Sveučilištu Alberta u Edmontonu u Kanadi. Svoje je znanstvene interese razvijao od online suradničkih kultura do političkih i ekonomskih dimenzija platformi i digitalnih monopola. Objavljuje znanstvene radove o temama kao što su digitalni kapitalizam, politička ekonomija digitalnih vijesti, internetska kultura i medijska regulacija. Autor je knjige (zajedno s Tonijem Prugom i Mislavom Žitkom) pod naslovom *The Political Economy of Digital Monopolies: Contradictions and Alternatives to Data Commodification* (u tisku za Bristol University Press, 2021) te monografije *Sociologija medija: rutine, tehnologija i moć* (Jesenski i Turk, 2020). Urednik je knjige (zajedno s Jakom Primorac i Bjarki Valtyssonom) *Technologies of Labour and the Politics of Contradiction* (Palgrave Macmillan, 2018). Njegova su istraživanja objavljena u časopisima kao što su *Društvena istraživanja*, *Revija za sociologiju i Medijske studije* te međunarodnim časopisima kao što su *Internet Histories*, *Javnost – The Public*, *Political Economy of Communication*, *tripleC: Communication, Capitalism & Critique*, *New Media & Society*, *European Journal of Communication*, *Big Data & Society* i *Interactions: Studies in Communication and Culture*. Zamjenik je koordinatora Istraživačke mreže 18: sociologija medija i komunikacijskih istraživanja Europske sociološke asocijacije (ESA) te član predsjedništva Hrvatskog sociološkog društva (HSD). Trenutno je angažiran u različitim ulogama u projektima kojima se istražuje medijska pismenost (financira Europski socijalni fond), medijski pluralizam (financira Europska komisija), platforme i audiovizualne industrije (financirano iz programa Erasmus+) te društvenu otpornost tijekom pandemije i nakon nje (financira Hrvatska zaklada za znanost).

Paško Bilić holds a PhD in sociology (2013) from the University of Zagreb. He was an International Visiting Research Fellow at the Institute for Advanced Studies, University of Westminster (London, UK), short-term visiting researcher at the University of Bremen (Bremen, Germany) and Bilgi University (Istanbul, Turkey), and Doctoral Research Fellow at the University of Alberta (Edmonton, Canada). His research interests evolved from studying collaborative online cultures to political and economic issues of platforms and digital monopolies. He published on topics such as digital capitalism, political economy of digital news, internet culture, and media regulation. He is the author of (with Toni Prug and Mislav Žitko) *The Political Economy of Digital Monopolies: Contradictions and Alternatives to Data*

Commodification (forthcoming with Bristol University Press, 2021), *Sociology of Media: Routines, Technology, and Power* (Jesenski i Turk, 2020 – in Croatian), as well as editor (with Jaka Primorac and Bjarki Valtysson) of the *Technologies of Labour and the Politics of Contradiction* (Palgrave Macmillan, 2018). His work is published in journals such as *Internet Histories*, *Javnost – The Public*, *Political Economy of Communication*, *tripleC: Communication, Capitalism & Critique*, *New Media & Society*, *European Journal of Communication*, *Big Data & Society*, and *Interactions: Studies in Communication and Culture*. He is vice-coordinator of the European Sociological Association's (ESA) Research Network 18: *Sociology of Media and Communications Research* and a member of the Council of the Croatian Sociological Association (HSD). Currently, he is involved in different roles in projects studying media literacy (funded by the European Social Fund), media pluralism (funded by the European Commission), platforms and audio-visual industries (funded by Erasmus+), and social resilience during and after the pandemic (funded by the Croatian Science Foundation).

Jean Monnet projekt 'Javne politike Europske unije i platformizacija kulturnog i audiovizualnog sektora / platEU (broj: 620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT), koji je sufinanciran sredstvima programa Europske unije Erasmus+, orijentiran na razmjenu znanja o utjecaju javnih politika Europske unije na platformizaciju kulturnog i audiovizualnog sektora.

The Jean Monnet Project 'European Union Policies and the Platformisation of the Cultural and Audiovisual Sectors' / platEU (620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT) has been supported by the Erasmus+ Programme of the European Union. It aims to promote discussion and reflection on the role that European Union policies have on the online platforms impacting cultural and audio-visual sectors.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Institut za razvoj i međunarodne odnose
Odjel za kulturu i komunikacije
LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb

Institute for Development and International Relations
Department for Culture and Communication
LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb

Tel. +385 1 48 77 460

Fax. +385 1 48 28 361

plateu@irmo.hr

<http://plateu.irmo.hr/>

<http://www.irmo.hr/>

plateu