

Broj: 04-37-14-90-4/17
Datum: 28.6.2017.

Europska komisija - Saopćenje za medije



Borba protiv monopola: Komisija je kaznila Google novčanom kaznom od 2,42 milijardi EUR zbog zloupotrebe vladajućeg položaja na tržištu pretraživača davanjem nezakonite prednosti vlastitoj usluzi za upoređivanje cijena

Brisel, 27. juna 2017.

Europska komisija kaznila je Google novčanom kaznom od 2,42 milijardi Eura zbog kršenja protumonopolskih pravila EU-a. Google je zloupotrijebio svoj vladajući položaj na tržištu pretraživača dajući nezakonitu prednost drugom Googleovom proizvodu, tj. usluzi za upoređivanje cijena proizvoda.

Google sada mora u roku od 90 dana prekinuti takvo ponašanje ili se izlaže plaćanju novčane kazne u iznosu od 5 % prosječnog dnevnog prihoda Googleova matičnog društva Alphabet na svjetskom nivou.

Povjerenica za politiku tržišnog natjecanja Margrethe **Vestager** izjavila je: „Google je osmislio brojne inovativne proizvode koji su nam promijenili život. To je dobro. Ali Googleova strategija za uslugu upoređivanja cijena nije se zasnivala samo na privlačenju potrošača proizvodom koji je bolji od konkurentskih proizvoda. Umjesto toga, Google je zloupotrijebio svoj vladajući položaj na tržištu pretraživača davanjem prioriteta vlastitoj usluzi za upoređivanje cijena u svojim rezultatima pretraživanja te snižavanjem poretka rezultata konkurentskih proizvoda.

Googleovo je postupanje nezakonito u okviru pravila EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja. Na taj je način drugim preduzećima uskratio mogućnost tržišnog natjecanja na osnovu kvalitete i inovacija, a najvažnije je da je europskim potrošačima uskratio mogućnost stvarnog izbora usluga i ostvarivanje potpune koristi od inovacija.”

Googleova strategija u pogledu usluge za uspoređivanje cijena

Vodeći je Googleov proizvod pretraživač Google, koji potrošačima daje rezultate pretraživanja, a oni tu uslugu plaćaju svojim podacima. Gotovo 90 % prihoda Googlea potječe od reklamiranja, npr. oglasa koji prikazuju potrošačima kao odgovor na upit za pretraživanje.

Google je 2004. ušao na odvojeno tržište usluga uspoređivanja cijena u Europi s proizvodom koji je prvotno nazvan „Froogle”, 2008. preimenovan je u „Google Product Search” i 2013. u „Google Shopping”. On omogućuje potrošačima da na internetu uporede proizvode i cijene te pronađu cijene različitih internetskih trgovaca na malo, uključujući internetske trgovine proizvođača, platforme (kao što su Amazon i eBay) i druge preprodavače.

Kada je Google ušao na tržište upoređivanja cijena sa svojim proizvodom Froogle, tamo je već poslovao niz afirmiranih učesnika. Nedavni dokazi iz Googlea pokazuju da je preduzeće

bilo svjesno relativno slabih tržišnih rezultata poslovanja Frooglea (u jednom internom dokumentu iz 2006. navodi se "Froogle simply doesn't work" / „Froogle jednostavno ne funkcionira“).

Konkurentnost usluga za upoređivanje cijena u velikoj se mjeri zasniva na prometu. Veći promet rezultira većim brojem klikova i stvara prihode. Nadalje, veći promet također privlači više trgovaca na malo koji svoje proizvode žele uvrstiti u uslugu upoređivanja cijena. S obzirom na Googleovu dominantnost u području općeg internetskog pretraživanja, njegov pretraživač je važan izvor prometa uslugama upoređivanja cijena.

Google je od 2008. počeo na europskim tržištima temeljito mijenjati strategiju radi promicanja svoje usluge za upoređivanje cijena. Ta se strategija temeljila na Googleovom dominantnom položaju u području općeg internetskog pretraživanja, umjesto na natjecanju zasnovanom na kvaliteti usluge za upoređivanje cijena:

- **Google je svoju uslugu za upoređivanje cijena sistematski stavljao na istaknutiji položaj:** kada potrošač pokrene pretraživanje u Googleovom pretraživaču za koji Googleova usluga za upoređivanja cijena želi prikazati rezultate, oni se prikazuju na vrhu ili pri vrhu rezultata pretraživanja.
- **Google je rezultate konkurentskih usluga za upoređivanje cijena snižavao na ljestvici svojih rezultata pretraživanja:** poredak konkurentskih usluga za upoređivanje cijena u Googleovim rezultatima pretraživanja zasniva se na Googleovim generičkim algoritmima pretraživanja. Google je u te algoritme uključio niz kriterija, zbog čega su konkurentske usluga upoređivanja cijena pale u poretku rezultata. Dokazi pokazuju da se i najviše rangirana konkurentska usluga nalazi u prosjeku tek na četvrtoj stranici Googleovih rezultata pretraživanja, a ostale još i dalje. Na Googleovu uslugu za upoređivanje cijena ne primjenjuju se Googleovi generički algoritmi pretraživanja, uključujući i snižavanje poretka.

Zbog toga je Googleova usluga za upoređivanje cijena korisnicima puno vidljivija u Googleovim rezultatima pretraživanja, a konkurentske usluge za upoređivanje cijena puno su manje vidljive.

Dokazi pokazuju da potrošači mnogo češće kliknu na rezultate koji su vidljiviji, tj. na rezultate koji se nalaze na višem položaju Googleovih rezultata pretraživanja. Čak i na stolnom računaru deset najviše plasiranih rezultata pretraživanja na prvoj stranici zajedno obično dobiva oko 95 % svih posjeta putem linka na generičkim rezultatima pretraživanja (prvi rezultat dobiva oko 35 % svih posjeta putem linka). Prvi rezultat na 2. stranici Googleovih generičkih rezultata pretraživanja dobiva samo oko 1 % od ukupnog broja svih posjeta putem linka. To se ne može objasniti samo činjenicom da je prvi rezultat relevantniji jer dokazi također pokazuju da se pomicanjem prvog rezultata na treće mjesto broju posjeta putem linka smanjuje za oko 50 %. Na mobilnim je uređajima taj efekat još izraženiji s obzirom na mnogo manju veličinu ekrana.

To znači da je Google osiguravanjem prioritarnog mjesta samo svojoj usluzi za upoređivanje cijena i snižavanjem poretka konkurentima svojoj usluzi osigurao znatnu prednost u odnosu na rivale.

Kršenje protumonopolskih pravila EU-a

Googleove prakse predstavljaju zloupotreba vladajućeg položaja u pružanju usluga općeg pretraživanja interneta gušenjem konkurencije na tržištu usluga za upoređivanje cijena.

Prema protumonopolskim pravilima EU-a, vladajući položaj na tržištu sam po sebi nije nezakonit. Međutim, poduzetnici u vladajućem položaju posebno su odgovorni da ne zloupotrijebe svoj snažan položaj na tržištu ograničavanjem natjecanja na tržištu na kojem su u vladajućem položaju ili na odvojenim tržištima.

- Zaključak je današnje Odluke da **Google ima vladajući položaj na tržištima općih pretraživanja interneta u cijelom Europskom ekonomskom prostoru (EEP)**, tj. u svim zemljama EEP-a (njih 31). Njome je utvrđeno da Google od 2008. ima vladajući položaj na svim tržištima općeg pretraživanja interneta u svim zemljama EEP-a, osim Češke, u kojoj ima vladajući položaj od 2011. Ta procjena zasniva se na činjenici da Googleov pretraživač ima vrlo visoki tržišni udio u svim zemljama EEP-a, koji je u većini zemalja veći od 90 %. Njegov je udio neprestano vrlo visok barem od 2008., tj. u periodu koje Komisija istražuje. Takođe postoje velike prepreke ulasku na ta tržišta, djelimično zbog efekata mreže: što više potrošača upotrebljava određeni pretraživač, ona postaje privlačnija oglašivačima. Dobit se zatim može upotrebljavati za privlačenje još većeg broja potrošača. Jednako tako, podaci koje pretraživač prikupi o potrošačima mogu se upotrebljavati za poboljšanje rezultata.
- **Google je zloupotrijebio svoj vladajući položaj na tržištu pretraživača dajući nezakonitu prednost svojoj usluzi za upoređivanje cijena.** Istaknuto mjesto u rezultatima pretraživanja davao je samo svojoj usluzi za upoređivanje cijena, dok je konkurentskim uslugama snižavao poredak. Gušio je tržišno natjecanje na osnovu kvalitete na tržištima upoređivanja cijena.

Google je tu praksu uveo u svih 13 zemalja EEP-a u kojima je predstavio svoju uslugu za upoređivanje cijena, počevši od Njemačke i Ujedinjene Kraljevine u januaru 2008. Zatim je tu praksu proširio na Francusku u oktobru 2010., Italiju, Nizozemsku i Španiju u maju 2011., Češku u februaru 2013. i Austriju, Belgiju, Dansku, Norvešku, Poljsku i Švedsku u novembru 2013.



Učinak nezakonitih praksi Googlea

Nezakonite Googleove prakse znatno su uticale na tržišno natjecanje između njegove usluge za upoređivanje cijena i konkurentskih usluga. Na taj je način Googleovoj usluzi za upoređivanje cijena omogućen znatan porast prometa na štetu njegovih konkurenata i europskih potrošača.

S obzirom na Googleovu dominantnost u području općeg internetskog pretraživanja, njegov je pretraživač važan izvor prometa. Zbog nezakonitih praksi promet Googleove usluge za upoređivanje cijena znatno se povećao, dok su konkurentne usluge pretrpjele znatno i trajno smanjenje prometa.

- Od početka svake zloupotrebe promet Googleove usluge za upoređivanja cijena povećao se 45 puta u Ujedinjenoj Kraljevini, 35 puta u Njemačkoj, 19 puta u Francuskoj, 29 puta u Holandiji, 17 puta u Španiji i 14 puta u Italiji.
- Nakon što je Google konkurentskim uslugama za upoređivanje cijena snizio mjesto na ljestvici rezultata, njihov se promet znatno smanjio. Na primjer, Komisija je konkretno utvrdila da je određenim konkurentskim web-stranicama u Ujedinjenoj Kraljevini promet naglo pao za 85 %, u Njemačkoj do 92 % te u Francuskoj za 80 %. Ti se nagli padovi ne mogu tumačiti drugim razlozima. Neki su se konkurenti prilagodili i uspjeli povratiti dio prometa, ali nikada u cijelosti.

Zajedno s ostalim nalazima Komisije to pokazuje da Google svojim praksama guši natjecanje na temelju kvalitete na tržištu usluga za upoređivanja cijena i time europskim potrošačima onemogućuje slobodan izbor i inovacije.

Prikupljeni dokazi

Komisija je pri donošenju Odluke prikupila i temeljito analizirala širok raspon dokaza, među ostalim:

- 1) dokumente Googlea i drugih učesnika na tržištu iz odgovarajućih perioda;
- 2) velike količine stvarnih podataka, uključujući 5,2 terabajta stvarnih rezultata pretraživanja s pomoću Googlea (oko 1,7 milijardi upita za pretraživanje);
- 3) pokuse, analize i ankete, a posebno efekat vidljivosti u rezultatima pretraživanja na ponašanje potrošača i stopu klikova na oglas (click-through);
- 4) finansijske podatke i podatke o prometu koji ističu komercijalnu važnost vidljivosti u Googleovim rezultatima pretraživanja te efekat snižavanja poretka i
- 5) obimno istraživanje ponašanja korisnika i konkurenata na predmetnim tržištima (Komisija je uputila upitnike na adrese nekoliko stotina društava).

Posljedice ove Odluke

Komisijina novčana kazna u iznosu od 2 424 495 000 EUR uzima u obzir trajanje i težinu povrede. U skladu s [Komisijinim Smjernicama o metodi za utvrđivanje kazni iz 2006.](#) (vidi [saopćenje za tisak](#) i [OBAVIJEST](#)), novčana kazna izračunata je na osnovu Googleovih prihoda od usluge za upoređivanje cijena u 13 predmetnih zemalja EEP-a.

Odlukom Komisije zahtijeva se da Google obustavi svoje nezakonito postupanje u roku od 90 dana od dana Odluke i da se suzdrži od svih mjera s jednakim ili ekvivalentnim ciljem ili efektom. Posebno, u Odluci se zahtijeva da Google primjenjuje jednostavan princip **jednakog postupanja** prema konkurentskim uslugama za upoređivanje cijena i svojoj usluzi:

Google mora primjenjivati iste postupke i metode za pozicioniranje i prikaz konkurentskih usluga za upoređivanje cijena na Googleovim stranicama s rezultatima pretraživanja koje primjenjuje za svoju uslugu za upoređivanje cijena.

Isključiva je odgovornost Googlea da osigura ispunjavanje uslova i objasni kako to namjerava učiniti. Bez obzira na opciju koju Google odabere, Komisija će pomno pratiti ispunjavanje uslova, a obaveza je Googlea da o svojim aktivnostima obavještava Komisiju (ispočetka u roku od 60 dana od Odluke, a zatim u periodičnim izvještajima).

Ako Google ne ispuni odredbe Komisijine Odluke, podliježe plaćanju kazne za neispunjavanje uslova u iznosu do 5 % prosječnog dnevnog prihoda Googleova matičnog društva Alphabet na svjetskom nivou. Komisija će takve neusklađenosti utvrditi u posebnoj odluci, a sva plaćanja obračunavala bi se retroaktivno od početka neusklađenosti.

Na kraju, Google snosi odgovornost i za građanskopravne tužbe za naknadu štete koje pred sudovima država članica može pokrenuti bilo koja osoba ili poduzeće na koje utiče njegovo protutržišno ponašanje. Novom [Direktivom o naknadi štete za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja](#) Europske unije olakšava se [žrtvama protutržišnih praksi ostvarivanje naknade štete](#).

Drugi predmeti u vezi s Googleom

Komisija je već donijela preliminarne zaključke da je Google svoj vodeći položaj zloupotrijebio u dva druga predmeta koji se još uvijek istražuju. Riječ je o predmetima:

- 1) [operativni sistem Android](#), gdje Komisiju brine to što je Google ograničio izbor i inovacije u nizu mobilnih aplikacija i usluga sveobuhvatnom strategijom za mobilne uređaje s ciljem zaštite i širenja svojeg vladajućeg položaja u području općeg pretraživanja interneta i
- 2) [AdSense](#), gdje Komisiju brine to što je Google ograničio izbor sprečavanjem objavljivanja oglasa Googleovih konkurenata na web-mjestima trećih osoba.

Komisija nastavlja istragu i o Googleovu postupanju u pogledu rezultata pretraživanja njegovih drugih specijalizovanih usluga pretraživanja. Današnja Odluka presedan je kojim se uspostavlja okvir za ocjenu zakonitosti ove vrste ponašanja. Istovremeno, to ne znači da nije potrebno provesti specifičnu analizu za određeni slučaj kako bi se uzela u obzir posebna obilježja svakog tržišta.