

Distr.: General
1 May 2019
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الثامنة عشرة

جنيف، ١٠-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٩

البند ٣(أ)١ من جدول الأعمال المؤقت

قضايا المنافسة في الاقتصاد الرقمي

مذكرة من أمانة الأونكتاد^(١)

موجز تنفيذي

تغلغت الشركات التكنولوجية الكبيرة في جوانب عديدة من أنماط عيش الناس تشمل التسوق والتفاعل الاجتماعي. وحلت شركات أمازون وأبل وفيسبوك وغوغل محل شركات النفط والغاز والاتصالات ضمن الشركات العالمية العشر الكبرى استناداً إلى الرملة السوقية في عام ٢٠١٨. وتتيح هذه المنصات الرقمية مزايا عديدة، لكنها أضحت أيضاً تتحكم كثيراً في بيانات المستهلكين، مما يمنحها قوة سوقية. وقد أثار هذا الأمر شواغل لا تتعلق بالمنافسة فحسب، بل تتعلق أيضاً بحماية المستهلك وخصوصيته. وتدرس بلدان عديدة ما يترتب على القوة السوقية لهذه المنصات من آثار سلبية، وتسعى لإيجاد سبل التصدي للتحديات المتصلة بها.

وتركز هذه المذكرة على السمات الخاصة بالمنصات الرقمية والآثار المترتبة عليها في قانون وسياسات المنافسة. وتحدد مجالات قانون المنافسة التي يلزم تكييفها لمواجهة النتائج السلبية التي قد تنشأ عن المنصات الرقمية المهيمنة. وتقدم بعض خيارات السياسة العامة من أجل حماية المنافسة وتعزيزها في الاقتصاد الرقمي.

(١) ملحوظة: لا ينطوي ذكر أي شركة أو عملية مرخصة على تأييد من الأمم المتحدة.



أولاً - مقدمة

١- أتاحت التطورات التكنولوجية للمستهلكين منتجات وخدمات جديدة تُقدّم مجاناً في كثير من الأحيان. وتوجد المنصات الرقمية في صلب هذه التطورات، وأدت إلى خلخلة العديد من القطاعات الاقتصادية. وتتيح المنصات هيكلاً أساسياً رقمياً لمجموعة متنوعة من الخدمات، بما فيها الأسواق (أمازون) ومحلات التطبيقات (آبل) ومواقع التواصل الاجتماعي (فيسبوك) ومحركات البحث (غوغل). ولا ينطوي إنشاء المنصات على تبعات في طبيعة المعاملات في بعض القطاعات الاقتصادية فحسب، بل تترتب عليه نتائج أيضاً في قدرة الشركات على التوسع بسرعة، مما يؤثر في هيكل القطاعات^(٢). وقد غيرت كبريات شركات التكنولوجيا مشهد الأعمال التجارية على الصعيد العالمي. ففي عام ٢٠٠٩ كانت الشركات العالمية العشر الكبرى بحسب الرسمة السوقية لا تضم إلا شركة تكنولوجيا واحدة وثلاث شركات للنفط والغاز؛ أما في عام ٢٠١٨، فقد أصبحت القائمة تضم خمس شركات تكنولوجيا وشركتين لخدمات المستهلكين كلتاهما سوق كبرى على الإنترنت (الجدولان ١ و ٢).

الجدول ١

الشركات العالمية العشر الكبرى، ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩
(بمليارات الدولارات)

الترتيب	الشركة	القطاع	الرسمة السوقية
١	إكسون موبيل (Exxon Mobil)	النفط والغاز	٣٣٧
٢	شركة النفط الصينية (Petro China)	النفط والغاز	٢٨٧
٣	والمارت (Walmart)	خدمات المستهلكين	٢٠٤
٤	مصرف الصين الصناعي والتجاري	الخدمات المالية	١٨٨
٥	شركة الاتصالات الصينية (China Mobile)	الاتصالات	١٧٥
٦	مايكروسوفت	التكنولوجيا	١٦٣
٧	شركة الاتصالات AT and T	الاتصالات	١٤٩
٨	شركة Johnson and Johnson	الرعاية الصحية	١٤٥
٩	شركة Royal Dutch Shell	النفط والغاز	١٣٩
١٠	شركة Procter and Gamble	السلع الاستهلاكية	١٣٨

المصدر: PricewaterhouseCoopers, 2018, Global Top 100 Companies by Market Capitalization: المصدر: .31 March 2018 Update (London)

الجدول ٢
الشركات العالمية العشر الكبرى، ٣١ آذار/مارس ٢٠١٨
(بمليارات الدولارات)

الترتيب	الشركة	القطاع	الرسملة السوقية
١	آبل	التكنولوجيا	٨٥١
٢	شركة Alphabet*	التكنولوجيا	٧١٩
٣	مايكروسوفت	التكنولوجيا	٧٠٣
٤	شركة Amazon.com	خدمات المستهلكين	٧٠١
٥	شركة Tencent Holdings	التكنولوجيا	٤٩٦
٦	شركة Berkshire Hathaway	الخدمات المالية	٤٩٢
٧	شركة Alibaba	خدمات المستهلكين	٤٧٠
٨	فيسبوك	التكنولوجيا	٤٦٤
٩	شركة JPMorgan Chase	الخدمات المالية	٣٧٥
١٠	شركة Johnson and Johnson	الرعاية الصحية	٣٤٤

المصدر: PriceWaterhouse Coopers, 2018.

* Alphabet هي الشركة الأم لغوغل منذ عام ٢٠١٥.

٢- وفيما يتعلق بقطاعات محددة، كانت شركة أمازون تملك حصة تتجاوز ٩٠ في المائة في خمس أسواق منتجات مختلفة في الربع الأول من عام ٢٠١٨، وشركة فيسبوك هي موقع التواصل الاجتماعي الرائد، إذ بلغت حصتها في السوق ٦٨,٩٥ في المائة في شباط/فبراير ٢٠١٩، وتهيمن شركة غوغل على سوق محركات البحث بحصة وصلت إلى ٨٩,٩٥ في المائة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩^(٣). وخلص تقرير أولي عن تحقيق بشأن المنصات الرقمية أعدته لجنة المنافسة وشؤون المستهلك في أستراليا إلى أن فيسبوك أو غوغل تستأثران بنسبة ٥٠ في المائة من حجم حركة المعلومات في مواقع وسائط الإعلام الأسترالية^(٤). وللقوة السوقية والهيمنة في بعض أسواق المنصات الرئيسية تأثير في الشركات المبتكرة الصغيرة وإمكانية وصولها إلى هذه الأسواق والبقاء فيها. فقد تملك المنصات المهيمنة، مثل أمازون وآبل وغوغل، الهياكل الأساسية وتديرها،

(٣) انظر [https://marketingland.com/amazon-owns-more-than-90-market-share-across-5-different-product-](https://marketingland.com/amazon-owns-more-than-90-market-share-across-5-different-product-categories-report-241135)

<https://www.statista.com/> و <http://gs.statcounter.com/social-media-stats>، و <http://gs.statcounter.com/social-media-stats/categories-report-241135-statistics/216573/worldwide-market-share-of-search-engines/>

(٤) Australian Competition and Consumer Commission, 2018, *Digital Platforms Inquiry: Preliminary Report* (Canberra).

أو تقدم خدمات يعتمد عليها التجار وواضعو النظم الذين يضطرون إلى منافسة مقدمي الخدمات في هذه الأسواق. وفي هذا السياق، تركز هذه المذكرة على الشواغل المتعلقة بالمنافسة الناشئة عن التكنولوجيا الضخمة.

ثانياً - خصائص محددة للمنصات الرقمية

٣- تُعرّف المفوضية الأوروبية المنصة الشبكية باعتبارها "منشأة تعمل في أسواق ثنائية (أو متعددة) الجوانب، وتستخدم الإنترنت لإتاحة إمكانية التفاعل بين فئتين أو أكثر من المستخدمين تتميز الواحدة عن الأخرى لكنها تترابط جميعاً من أجل توليد قيمة لفئة واحدة منها على الأقل"^(٥). وتشمل المنصات الخدمات والأنشطة من قبيل الأسواق ومواقع التواصل الاجتماعي ومحركات البحث ونظم الدفع وتبادل الفيديو.

٤- وتتبع المنصات الرقمية نماذج جديدة في مجال الأعمال وتعمل بخوارزميات مصممة لجمع البيانات ومعالجتها، وتُتخذ فيها القرارات استناداً إلى تلك البيانات. وتتطلب هذه المنصات تكاليف باهظة لا تُسترد تُنفق مقدماً، أما تكاليفها الهامشية فتظل منخفضة. ويمكن أن تكون التكنولوجيات اللازمة لتخزين البيانات ومعالجتها باهظة التكلفة، لكن التكاليف الهامشية المتصلة بالبيانات الإضافية تبقى منخفضة ما أن يبدأ اشتغال النظام، ويمكن أن تساعد البيانات في تحسين الخوارزميات لتقديم خدمات أفضل وأكثر ملاءمة لاحتياجات المستهلكين الشخصية. وهيكل التكاليف هذا "يتسم باتساع وفورات الحجم والنطاق، ويمكن من ثم أن ييسر تركُّز البيانات الضخمة في السوق في أيدي فئة قليلة من الجهات الفاعلة"^(٦).

٥- ومن بين الخصائص التي تميز المنصات الرقمية الآثار الشبكية القائمة على البيانات. ومفهوم الأثر الشبكي "يشير إلى تأثير مستعمل واحد لسلعة أو خدمة في قيمة ذلك المنتج لدى مستعملين آخرين موجودين أو محتملين"^(٧). فقد يرغب أشخاص مثلاً في استعمال فيسبوك من أجل التواصل الاجتماعي مجرد أن أصدقاءهم يفعلون ذلك. وترتبط قيمة استخدام المنصات الرقمية ارتباطاً مباشراً بعدد المستخدمين. وتستفيد هذه المنصات من حلقتين من تعقيبات المستخدمين على النحو التالي: "فمن جهة، يمكن لشركة تملك قاعدة واسعة من المستخدمين أن تجمع مزيداً من البيانات لتحسين نوعية الخدمة، وليتسنى لها من ثم كسب مستعملين جدد، ومن جهة أخرى، يمكن للشركات أن تستكشف بيانات المستخدمين لتحسين توجيه إعلاناتها وعرض خدماتها مقابل النقد، فتحصل على أموال إضافية تستثمرها في تجويد خدماتها وجذب مزيد من المستخدمين مرة أخرى؛ وبسبب هذه الحلقات اللامتناهية، يصبح من الصعب للغاية على أي شركة تدخل السوق أن تنافس شركة موجودة فيها تملك قاعدة واسعة

(٥) انظر الدراسة الاستقصائية في الرابط التالي: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>

(٦) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2016, Big data: Bringing

competition policy to the digital era, DAF/COMP(2016)14, Paris, 27 October

(٧) Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2018, *Data, Algorithms and*

Policies: Redefining the Digital World (United Nations publication, Santiago)

من الزبائن“^(٨). فأكثر من ٧٥ في المائة من المستهلكين على الإنترنت في الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يتسوقون من أمازون في معظم الوقت^(٩). والبيانات عنصر حاسم في نماذج أعمال المنصات الرقمية التي تحظى بقوة سوقية بفضل تحكمها في هذه البيانات.

٦- وتضع عناصر وفورات الحجم والنطاق والآثار الشبكية القائمة على البيانات والتحكم في البيانات حواجز أمام دخول هذه الأسواق. فيمكن أن تستخدم غوغل، على سبيل المثال، بيانات بحوث المستعملين لتحسين خوارزميات محرك البحث لديها؛ أما الشركات الجديدة في السوق فلا تملك هذه الميزة. وي طرح إنشاء منصة ناجحة قادرة على جذب ما يكفي من حركة المعلومات على الإنترنت تحدياً كبيراً أمام الوافدين الجدد. وحتى لو أمكن للشركات الناشئة دخول السوق، سرعان ما تتعرض لضغط المنافسة وقد ينتهي بها الأمر إلى أن تصبح في حوزة المنصات المهيمنة. فقد حازت غوغل ٢١٢ كياناً تجارياً منذ تأسيسها في عام ١٩٩٨، وتجاوزت قيمة حيازاتها هذه ١٧ مليار دولار^(١٠).

٧- ودحضت المنصات الرقمية النهج الكلاسيكي الجديد إزاء ممارسة الأعمال الذي كان يرى أن هدف الشركة الخاصة هو تحقيق أقصى قدر من الأرباح. فالنماذج الجديدة للأعمال تعطي النمو الأولوية على الأرباح في الأجلين ما بين القصير والمتوسط، أي زيادة عدد المستعملين إلى أقصى حد ممكن بدلاً من زيادة الأرباح. ويوسع المنصات المهيمنة أن تتبع هذه الاستراتيجية في الأعمال بالنظر إلى ما يتيحها لها المستثمرون من هامش حرية تكبد الخسائر. فقد سمح المستثمرون لشركة أمازون، مثلاً، بالنمو من دون الضغط عليها لتحقيق الأرباح، فوسعت نطاق أعمالها ورسخت هيمنتها باعتبارها سوقاً للتجارة الإلكترونية^(١١).

٨- وامتدت المنصات المهيمنة أيضاً لتشمل شركات أخرى ذات صلة، بهدف الحصول على المزيد من البيانات. فغوغل، على سبيل المثال، تمنح نظامها التشغيلي أندرويد (Android) مجاناً لمصنعي الهواتف المحمولة، مما يمكنها من جمع بيانات المستعملين^(١٢). بالإضافة إلى ذلك، تقدم غوغل خدمات أخرى عديدة، تشمل تبادل الفيديو ومقارنة الأسعار والحوسبة السحابية وخدمات نظم الدفع عبر الإنترنت، أتاحت بيانات إضافية عن المستهلكين، مما جود خدمات محرك البحث لديها من جهة، ورفع من قيمة البيانات المباعة للمعلنين من أجل توجيه إعلاناتهم على نحو أفضل، من جهة أخرى. وبذلك أصبحت غوغل جذابة للمستعملين والمعلنين على حد سواء، وزادت إيراداتها من الإعلان. وفيسبوك وغوغل هما شركتا الإعلان الرقمي المهيمنتان على السوق، وبلغت حصتهما الإجمالية ٥٨ في المائة في سوق وصلت قيمتها إلى ١١١ مليار دولار في الولايات المتحدة في عام ٢٠١٨؛ أما شركة أمازون، وهي أكبر شركة لبيع التجزئة على

(٨) OECD, 2016.

(٩) انظر <https://www.cnbc.com/2017/12/19/more-than-75-percent-of-us-online-consumers-shop-on-amazon-most-of-the-time.html>.

(١٠) انظر <https://acquiredby.co/google-acquisitions/>.

(١١) L Khan, 2017, Amazon's antitrust paradox, *The Yale Law Journal*, 126(3):564-907.

(١٢) انظر <https://www.businessinsider.com/chart-why-google-gives-away-android-2013-12?r=US&IR=T>.

الإنترنت في العالم، فتعادل حصتها في السوق نسبة ٤,٢ في المائة^(١٣). وتبرز هذه الأرقام الصلات الرئيسية بين التحكم في البيانات والقوة السوقية وتزايد تحويل البيانات إلى نقد من خلال الإعلان الرقمي في نماذج أعمال المنصات الرقمية.

٩- وتبين البحوث التي تناولت الاتجاهات السلوكية أن هناك تكلفة معرفية في التحول من منصة إلى أخرى، من حيث ما يلزم من وقت وجهد وطاقة وتركيز وتفكير مستمر؛ وعليه لا يمكن أن تتحقق المنافسة "بنقرة على الفأرة"^(١٤). ويعزز هذا الوضع هيمنة المنصات المهيمنة أصلاً ويزيدها قوة سوقية. وبالنظر إلى وجود حفنة من المنصات المهيمنة التي لا تواجه أي منافسة، تبقى أمام المستهلكين بضعة خيارات فحسب ولا يكاد يكون بوسعهم التحكم في جمع بياناتهم واستخدامها. وقد أثار هذا الأمر شواغل تتعلق بالمنافسة وحماية المستهلك في جميع أنحاء العالم.

ثالثاً- كيفية حماية المنافسة وتعزيزها في الاقتصاد الرقمي

ألف- تكييف إطار مكافحة الاحتكار وفقاً للتحديات الرقمية

١٠- غيرت وتيرة التطور التكنولوجي السريعة طبيعة الأسواق ونماذج الأعمال. وطرح ذلك تحديات أمام قوانين وسياسات المنافسة، التي يلزم تكييفها لتناسب واقع السوق الجديد ونماذج الأعمال الجديدة. وهذا أمر بالغ الأهمية لكفالة أسواق تنافسية وأسواق مفتوحة أمام المنافسة.

١١- والنهج السائد حالياً في مكافحة الاحتكار هو معيار رفاه المستهلك، الذي يستند إلى قياس الفوائد أو الأضرار للمستهلكين في شكل انخفاض أو ارتفاع الأسعار، على التوالي. وبموجب هذا الإطار، لا تثار شواغل إزاء ممارسات من قبيل السعر الافتراضي، الذي يشكل عنصراً أساسياً من استراتيجية أعمال المنصات المهيمنة التي تتيح سوقاً على الإنترنت، للنمو واحتكار السوق. وتؤدي هذه الممارسة إلى تدني أسعار الاستهلاك في الأجلين ما بين القصير والمتوسط، إلى حين إخراج المنافسين من السوق. وبعد ذلك، يمكن أن تزيد الأسعار وتتقلص الخيارات بسبب نقص المنافسة هناك أو انعدامها. ومع ذلك، لا تخضع هذه الممارسات للتدقيق في إطار مكافحة الاحتكار لأنها تبدو، بسبب انخفاض الأسعار، في صالح المستهلكين في البداية. ومن التحديات الأخرى المرتبطة بمعيار رفاه المستهلك احتمال صعوبة إجراء تحليلات لأسعار المنصات الإلكترونية التي تتيح الهياكل الأساسية في السوق بسبب سرعة تقلب الأسعار والتسعير المراعي للاحتياجات الشخصية الذي تيسره الخوارزميات. زد على ذلك أن السعر ليس المعيار الأنسب في تحليلات المنافسة في سياق المنصات الإلكترونية، لأن خدمات كثيرة تُقدّم مجاناً وإن كان المستهلكون في واقع الأمر يدفعون مقابلها بتوفير بيانات شخصية. وعليه، قد تظل بعض ممارسات المنصات المهيمنة أو المنصات المشمولة بعمليات الاندماج تسبب ضرراً

(١٣) انظر <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/amazon-increases-ad-market-share-at-expense-of-google-facebook>

(١٤) A Candeub, 2014, Behavioural economics, Internet search and antitrust, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 9(3):407-434 انظر <https://www.wired.com/2012/10/google-gets-closer-to-a-court-date/>

للمستهلك في أشكال أخرى غير السعر. وينبغي إذن توسيع نطاق رفاه المستهلك ليشمل معايير أخرى كخصوصية المستهلك وخياره وحماية بياناته الشخصية وتكاليف الإبدال والآثار الناجمة عن تبعية المستهلك للمنصات المهيمنة.

١٢- وقد اقترح بعض الباحثين اتباع نهج جديد إزاء التحقيقات المتعلقة بالمنافسة التي تركز على الآثار المخلة بالمنافسة الناجمة عن تحكم المنصات في البيانات الشخصية، واقترح آخرون إصلاحات لسياسات الخصوصية والمنافسة، مع مراعاة العلاقة بين الحصة في السوق والتحكم في البيانات^(١٥). ويشير خان (٢٠١٧) إلى كيفية عجز النهج القائم على رفاه المستهلك عن كشف وردع الأضرار المخلة بالمنافسة في الاقتصاد الرقمي، ويشدد على ضرورة اتباع نهج قائم على العمليات إزاء المنصات الرقمية يركز على حواجز دخول السوق وتضارب المصالح وظهور مراقبي بوابات الدخول ونقاط الاختناق واستخدام البيانات والتحكم فيها وديناميات القدرة التفاوضية^(١٦).

١٣- وينبغي إدخال تعديلات على إطار وأدوات مكافحة الاحتكار من أجل مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين. ويكتسي مسار المنافسة أهمية في هذا الصدد على النحو التالي: ”ثمّة فكرة عامة وحُدّت هذه الشواغل الثلاثة (عدم الثقة في الجهة القوية، وهواجس المستهلكين، والالتزام بإتاحة الفرص لرواد الأعمال)، مفادها أن المنافسة مسار. فمسار المنافسة هو منظم الأسواق المفضل“^(١٧).

باء- إنفاذ قانون المنافسة

١- تعريف السوق المعنية

١٤- تتسم المنصات الرقمية بآثارها الشبكية وجوانبها المتعددة، وتنطوي أيضاً على تكاليف الإبدال الباهظة ووفورات الحجم ومستويات التحكم في البيانات، وكلها عناصر مفيدة في تعريف السوق المعنية. وفيما يتعلق بمنصات كفيستوك وغوجل، تتوافق الآراء على ضرورة تعريف كل جانب باعتباره سوقاً مستقلة ما دام المستهلكون والمعلنون ومقدمو المحتوى وأي وكلاء آخرين معنيين لا يرمون معاملات فيما بينهم، لأن درجات استدامة المنتجات تُعتبر مختلفة باختلاف جوانب المنصة؛ فقد يعتبر المعلنون مثلاً شبكات التواصل الاجتماعي ومحركات البحث بدائل يجل بعضها محل بعض، بينما قد لا يراها المستهلكون كذلك^(١٨). ويعتمد معيار الزيادة الصغيرة وإن كانت ملموسة وغير عارضة في السعر ومعيار الاحتكار الافتراضي على آليات الأسعار، ومن ثم قد لا يكونان أداتين مناسبين لتقديم تعريف للسوق المعنية في الحالات التي تنطوي على المنصات الرقمية، لأن هذه المنصات تتيح منتجات أو خدمات مجاناً مقابل البيانات. وبغية تعريف السوق المتعددة الجوانب، لا ينبغي أن تقتصر هيئات المنافسة على مراعاة المعاملات

(١٥) انظر N Newman, 2014, Search, antitrust and the economics of the control of user data, *Yale Journal on Regulation*, 31(2):401-454 و F Pasquale, 2013, Privacy, antitrust and power, *George Mason Law Review*, 20(4):1009-1024.

(١٦) Khan, 2017.

(١٧) EM Fox, 1981, Modernization of antitrust: A new equilibrium, *Cornell Law Review*, 66(6):1140-1192.

(١٨) OECD, 2016.

النقدية، بل ينبغي لها أن تأخذ في الاعتبار أيضاً تدفقات البيانات التي يمكن ملاحظتها في السوق^(١٩).

١٥- وينبغي لهيئات المنافسة أن تستخدم معايير إضافية لتعريف السوق المعنية في القطاعات الرقمية. فقد نقحت ألمانيا، مثلاً، قانون المنافسة في عام ٢٠١٧ لتكييف إطارها وأدواتها القانونية وفق خصائص الاقتصاد الرقمي الجديدة، وأدخلت حكماً جديداً يعترف بالمنتجات أو الخدمات المجانية التي تقدمها المنصات باعتبارها سوقاً، مشيرة إلى أن "تقديم سلعة أو خدمة مجاناً لا يُبطل افتراض وجود السوق" (المادة ١٨(٢) "أ")^(٢٠). وعرّف مكتب الكارتلات الاتحادي، في قرار حديث العهد بشأن فيسبوك، سوق المنتجات المعنية باعتبارها "سوقاً خاصة لشبكات التواصل الاجتماعي" وتناول في تحليله لتعريف السوق مختلف الخدمات الإلكترونية، المشار إليها بوصفها وسائط التواصل الاجتماعي، وعلاقات التنافس فيما بينها، فضلاً عن آثارها الشبكية المباشرة ومدى تحلي المنصات الرقمية التي تتشكل معالمها من جراء الآثار الشبكية بالمرونة في تكييف المنتجات التي تعرضها، وورد في موجز القضية أن "وجود العدد اللازم من المستعملين أو الخبرات التقنية والمالية والشخصية لا يكفي ليتسنى لشركة أن تدخل الأسواق المجاورة وتنجح فيها مثلما نجحت في السوق الأصلية... فلا يمكن لخدمة أن تتوقع تحقيق الامتداد نفسه عندما تقدم نوعاً مختلفاً من الخدمات، من جراء الآثار الشبكية المباشرة القوية"^(٢١).

٢- تقييم سوء استعمال القوة السوقية

١٦- يتطلب تقييم القوة السوقية في سياق المنصات الرقمية تحليل معايير مختلفة. فالحصول على البيانات والتحكم فيها عنصران يكتسيان أهمية حاسمة ويمنحان قوة سوقية، وهذه سمة تتعزز أكثر من جراء الآثار الشبكية. وعليه فإن الشركات "تتنافس على السوق بدلاً من التنافس في السوق، مما يؤدي إلى نتائج الفائز يحصل على كل شيء"^(٢٢).

١٧- ويتضمن قانون المنافسة المنقح في ألمانيا حكماً جديداً بشأن المعايير التي ينبغي مراعاتها في تقييم المركز السوقي لمنشأة ما في حالة الأسواق والشبكات المتعددة الجوانب، من بينها الآثار الشبكية المباشرة وغير المباشرة؛ والاستخدام المتوازي لخدمات من متعهدين مختلفين وتكاليف الإبدال التي تقع على عاتق المستعملين؛ ووفورات الحجم التي تحققها المنشأة في سياق الآثار الشبكية؛ ووصول المنشأة إلى البيانات ذات الصلة بالمنافسة؛ والضغط التنافسي الناجم عن الابتكار (المادة ١٨(٣) "أ").

١٨- ويزداد رسوخ القوة السوقية للمنصات الرقمية من خلال التكامل الرأسي. فقد شرعت المنصات المهيمنة، كأمازون وأبل، في توسيع نطاق أعمالها رأسياً في أسواق المنبع والمصب، وأصبحت تنافس التجار أو مطوري التطبيقات الذين يستخدمون تلك المنصات. ويُجسّن هذا

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) انظر https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html#p0024.

(٢١) Federal Cartel Office, Germany, 2019a, Facebook, exploitative business terms pursuant to section

.19(1) GWB [German Competition Act] for inadequate data processing, Case summary, 15 February

(٢٢) OECD, 2016.

التوسع قدرتها على جمع المزيد من البيانات ويزيد قدرتها التنافسية، وبمنحها دور مراقبي بوابات الدخول إلى المتاجر الإلكترونية وأسواق التطبيقات، حيث تحمل صفة المالك والمستعمل على حد سواء. وقد تعمد المنصات المهيمنة، في أي وقت، من جراء هذا الوضع، إلى إتيان سلوك ينطوي على الإساءة والإقصاء. فأمازون على سبيل المثال، كانت في البداية مكتبة إلكترونية، ثم تنوعت وأضحت تباع الموسيقى والكتب المسموعة وغيرها من السلع الاستهلاكية، وانتقلت أيضاً إلى الصناعة التحويلية وتجارة التجزئة في منتجات تحمل علامتها التجارية، منافسة تجاراً آخرين في سوقها، فأصبح من الممكن للمنصة المهيمنة أن تميز ضد التجار المستقلين الذين هم زبائنها ومنافسوها في الوقت نفسه. وأصبح البائعون يعتمدون على شركة أمازون لدرجة أنهم يحققون معظم مبيعاتهم على موقعها على الرغم مما يُفرض عليهم من رسوم تتراوح بين ٦ في المائة و ٥٠ في المائة^(٢٣). ويمكن أن يؤدي مركز أمازون شبه الاحتكاري إلى سلوك مسيء من خلال أمور تشمل مثلاً السعر الافتراضي والتمييز ضد المنافسين على مستوى تجارة التجزئة.

١٩- وفتحت المفوضية الأوروبية ومكتب الكارتلات الاتحادي في ألمانيا تحقيقين بشأن أمازون. فأما تحقيق المفوضية فيركز على كيفية تعامل أمازون مع تجار التجزئة من الأطراف الثالثة، وما إذا كانت الشركة تستخدم بيانات البائعين لتحقيق مكاسب من المنتجات التي تباعها مباشرة^(٢٤). وأما تحقيق مكتب الكارتلات فقد بدأ في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، ويركز على معرفة ما إذا كانت شروط الأعمال والممارسات التي تفرضها أمازون على البائعين في سوقها في ألمانيا تنطوي على إساءة. وتضطلع أمازون بدور مزدوج بوصفها أكبر تاجر تجزئة على الإنترنت وأوسع سوق إلكترونية في ألمانيا، وتحتل من ثم مكانة تسمح لها بفرض شروط غير مواتية للبائعين الذين ينافسون منتجاتها على منصتها. وتكمن أهمية هذا السلوك بموجب قانون المنافسة الألماني في هيمنة أمازون واعتماد البائعين على الإنترنت على أمازون^(٢٥). وبغية إثبات الهيمنة، لا بد من تعريف السوق المعنية باعتبارها خدمات سوقية على الإنترنت، وإذا خلص مكتب الكارتلات إلى استنتاج بناءً على هذه السوق المعنية، ستكون آنذاك المرة الأولى التي تعترف فيها هيئة منافسة بأن الخدمات السوقية على الإنترنت هي سوق بهذه الصفة^(٢٦). وسيكون ذلك سابقة للتحقيقات التي تباشرها ولايات قضائية أخرى.

٢٠- ومن الأمثلة الحديثة على سلوك مشابه شكوى ضد شركة آبل رفعتها إلى المفوضية الأوروبية في آذار/مارس ٢٠١٩ منصة Spotify، وهي منصة إلكترونية توفر خدمات بث الموسيقى التدفقي، تدعي فيها أن آبل تُحد من الخيارات المتاحة وتخنق الابتكار بأداء دور اللاعب والحكم في آن واحد، وتحصل من ثم على ميزة غير عادلة وتلحق ضرراً بمطوري التطبيقات الآخرين^(٢٧).

(٢٣) انظر <https://www.wsj.com/articles/sellers-need-amazon-but-at-what-cost-1421278220>.

(٢٤) Federal Cartel Office, Germany, 2018, Bundeskartellamt initiates abuse proceeding against Amazon, Press release, 29 November.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) انظر <https://www.out-law.com/en/articles/2018/december/amazon-competition-case-germany/>.

(٢٧) انظر <https://newsroom.spotify.com/2019-03-13/consumers-and-innovators-win-on-a-level-playing-field/>.

٢١- وأبرز وو (٢٠١٠)، الذي نحت مصطلح "حياد الشبكات"، الآثار المفسدة الناتجة عن القوة المتكاملة رأسياً في تاريخ قطاع الاتصالات في الولايات المتحدة، ويخلص إلى أن وجود "مصلحة كبيرة في أكثر من طبقة واحدة من طبقات القطاع يضع الشركة في موقع تضارب مصالح جوهري"^(٢٨). ومن السهل الوقوف على صحة هذه الملاحظة من منظور قطاع الاتصالات في سياق المنصات الرقمية، ولا سيما المنصات التي تتبع نموذج الأعمال المتكاملة رأسياً.

٢٢- وتشير قضايا حديثة العهد إلى اتباع نهج أكثر مرونة في تقييم إساءة استخدام المركز المهيمن في الاقتصاد الرقمي. فعلى سبيل المثال، أثبت قرار مكتب الكارتلات الاتحادي الذي يحظر على فيسبوك الجمع بين بيانات المستعملين من مصادر مختلفة أن هناك صلات بين خرق قانون مكافحة الاحتكار وغيره من المبادئ والقوانين، مثل حماية البيانات. واستنتج أن لفيسبوك موقعاً مهيماً في السوق الوطنية الخاصة بشبكات التواصل الاجتماعي في ألمانيا، إذ تجاوزت حصتها في السوق ٩٥ في المائة؛ ونظر مكتب الكارتلات أيضاً في عوامل أخرى ذات صلة في تقييمه للقوة السوقية، مثل الحصول على بيانات هامة من الناحية التنافسية، وتحقيق وفورات الحجم استناداً إلى الآثار الشبكية، وسلوك المستعمل، وقوة الضغط التنافسي الناجم عن الابتكار^(٢٩). ويكمن الضرر للمستهلك في فقدان التحكم في استعمال البيانات الشخصية لأغراض التمييز، أما على الجانب الآخر من السوق فقد حُدد الضرر التنافسي في سياق الخدمات الإعلانية، إذ يواجه الزبائن والمنافسون المعلنون مورداً مهيماً يعرض حيز الإعلان في شبكات التواصل الاجتماعي، لأن منصة فيسبوك أصبحت شيئاً فشيئاً منصة لا غنى عنها للزبائن المعلنين، الأمر الذي يتجلى في الزيادة السريعة في رقم أعمالها في السنوات الأخيرة^(٣٠). وصنف مكتب الكارتلات هذه القضية باعتبارها من "شروط الأعمال التي تنطوي على الاستغلال"، واستند في قراره على وجه الخصوص إلى مبادئ حماية البيانات التي لا ترد في القانون الألماني فحسب بل تتضمنها أيضاً لائحة الاتحاد الأوروبي التنظيمية العامة لحماية البيانات، حيث تفيد الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل الاتحادية الألمانية بأن مبادئ القانون المدني يمكن أن تسري في تحديد مدى انطواء شروط الأعمال على الاستغلال^(٣١). وطبق مكتب الكارتلات مبادئ حماية البيانات في تقييمه للشروط التي تفرضها شركة فيسبوك؛ ووفقاً للتشريعات المتعلقة بحماية البيانات، ينبغي أن يتسنى للمستعملين أن يقرروا بحرية ومن دون إكراه كيفية استعمال بياناتهم الشخصية، ولم تحصل فيسبوك على موافقة فعلية لمعالجة البيانات، لأن موافقة المستعمل لا تكون فعلية إلا إذا كان توفير خدماتها غير مرهون بتلك الموافقة^(٣٢). وذهبت فيسبوك إلى أن هذا الأمر كان ينبغي اعتباره شأنًا يتعلق بخصوصية البيانات، ويندرج

(٢٨) T Wu, 2010, *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires* (Alfred A Knopf, New York)

(٢٩) Federal Cartel Office, Germany, 2019a

(٣٠) Federal Cartel Office, Germany, 2019b, Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources, Background paper, 7 February

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) المرجع نفسه.

من ثم ضمن اختصاص هيئة تنظيمية أخرى^(٣٣). وفي هذا الصدد، أشار مكتب الكارتلات الاتحادي إلى ما يلي:

في الاقتصاد الرقمي، يمثل جمع البيانات ومعالجتها والشروط ذات الصلة نشاطاً من أنشطة ريادة الأعمال ينطوي على أهمية بالغة للمنافسة. وصُنّف الحصول على البيانات، في المقام الأول، في حالة المنصات والشبكات الإلكترونية، باعتباره عاملاً ذا صلة بالهيمنة على السوق بموجب المادة ١٨(٣) (أ) من قانون المنافسة الألماني. ومن ثم فإن رصد أنشطة معالجة البيانات التي تضطلع بها الشركات المهيمنة مهمة أساسية من مهام هيئة المنافسة، لا يمكن أن يتولاها الموظفون المعينون بحماية البيانات. وفي حالات الهيمنة على السوق، يجب على هيئة المنافسة أن تأخذ مبادئ حماية البيانات في الاعتبار، ولا سيما في تقييم ما إذا كانت الشروط المتعلقة بمعالجة البيانات مناسبة أم لا. وفي هذا الصدد، ثمة صلة بين قانون المنافسة وقانون حماية البيانات^(٣٤).

٢٣- وتبرز هذه القضية نقطتين هامتين. أولاً، لا بد من الحرص إما على تجسيد خصائص المنصات الرقمية في قانون المنافسة أو على مراعاتها في إنفاذ قانون المنافسة. ثانياً، ينبغي أن يراعي قانون المنافسة وإنفاذه الصلة بين قانون المنافسة وحماية المستهلك وحماية البيانات. وقد ازداد ترابط هذه المجالات بسبب القوة السوقية التي تتيحها بيانات المستهلكين للمنصات الرقمية. وثمة حاجة إلى اتباع نهج أكثر مرونة في تقييمات إساءة استخدام المركز المهيمن في الاقتصاد الرقمي القائم على البيانات.

٢٤- وفي عام ٢٠١٧، فرضت المفوضية الأوروبية غرامة قدرها ٢,٤٢ مليار دولار على شركة غوغل بسبب إساءة استعمال مركزها المهيمن إذ تمنح خدماتها المتعلقة بالتسوق القائم على المقارنة "ميزة غير مشروعة"، ورأت أن غوغل لا تخصص "مكانة بارزة في نتائج بحثها إلا لخدماتها المتعلقة بالتسوق القائم على المقارنة، بينما تعطي خدمات المنافسين رتباً أدنى"^(٣٥). وخلصت المفوضية إلى أن غوغل تخنق المنافسة على أساس الاستحقاق في أسواق التسوق القائم على المقارنة، منتهكة من ثم قواعد المنافسة المعمول بها في الاتحاد الأوروبي، التي تنص على أن الهيمنة على السوق في حد ذاتها ليست أمراً مخالفاً للقانون، لكن "على عاتق الشركات المهيمنة مسؤولية عدم إساءة مركزها القوي في السوق بتقييد المنافسة، سواء أفي السوق التي تهيمن عليها أم في أسواق منفصلة"^(٣٦). وأمرت المفوضية في قرارها شركة غوغل "بالامتنال لمبدأ بسيط هو المساواة في المعاملة بين خدمات التسوق القائم على المقارنة التي يقدمها منافسوها وخدماتها هي"^(٣٧). وهذا مبدأ مماثل لمبدأ الحياد في أسواق الاتصالات ومبدأ حياد الشبكات الذي

(٣٣) انظر <https://www.bbc.com/news/amp/technology-47146431>.

(٣٤) Federal Cartel Office, Germany, 2019b.

(٣٥) European Commission, 2017, Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service, .Press release, 27 June

(٣٦) المرجع نفسه.

(٣٧) المرجع نفسه.

يسري على مقدمي خدمات الإنترنت. وتضيف لجنة المنافسة وشؤون المستهلك في أستراليا إلى شرط المسؤولية الخاصة بضرورة زيادة تمحيص الشركات القوية في السوق^(٣٨).

٢٥- وأثارت هذه القضية نقاشاً بين المحامين المعنيين بالمنافسة. وحلل أكمان (٢٠١٧) الوقائع لمعرفة ما إذا كانت تندرج ضمن نظريات الإساءة الثلاث على الأرجح، وهي رفض التعامل والتمييز وتلازم الشراء، في سياق المادة ١٠٢ من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي والاجتهادات القضائية ذات الصلة، وخلص إلى ما يلي: "من دون تجاهل تام لبعض المفاهيم والقواعد الأساسية الكامنة وراء الإطار القائم لهذه الإساءات، فإن وقائع [هذه القضية] لا تندرج ضمن فئات الإساءة هذه"^(٣٩). ويبين هذا الوضع أوجه القصور الممكنة في المعايير المعتمدة لتحليل إساءة استعمال المركز المهيمن في سياق الاقتصاد الرقمي، حيث يمكن أن ينشأ الجدل حتى في تعريف السوق المعنية. فلما كانت المنصات الرقمية متعددة الجوانب، تؤدي الهيمنة على جانب واحد عادة إلى تعزيز السلوك المخل بالمنافسة في الجانب الآخر. وفي قضية غوغل، استنتج أن الهيمنة كامنة في سوق محركات البحث، بينما كان السلوك المسيء في سوق خدمات التسوق القائم على المقارنة. وتُعقد خصائص المنصات الرقمية حتى على أكثر هيئات المنافسة خبرةً تعريفَ السوق المعنية أو وضعَ نظرية الضرر أو تحديدَ نوع الإساءة بموجب الأطر القانونية الراهنة بشأن المنافسة.

٣- استعراض عمليات الاندماج

٢٦- يشكل تحليل عمليات الاندماج أسلوباً مسبقاً هاماً لمعالجة ما يمكن أن ينشأ من شواغل تتعلق بالمنافسة من جراء القوة السوقية للمنصات. غير أن الوضع السائد حالياً في معظم الولايات القضائية هو أن عمليات الاندماج التي تستوفي عتبة معينة من رقم الأعمال أو الأصول هي وحدها التي تخضع للاستعراض. ولا تأخذ هذه الحالة في الحسبان قيمة البيانات وتحكم الأطراف المندمجة فيها. والبيانات هامة في الاقتصاد الرقمي وتضفي قوة على الشركات التي تتحكم فيها. ولما كانت الإخطارات المتعلقة بعمليات الاندماج في معظم الولايات القضائية تستند إلى عتبات معينة، هي في العادة رقم الأعمال أو الأصول، فإن معايير الإخطار قد لا تشمل الشركات الرقمية القائمة والناشئة لأنها لا تصل في الغالب إلى عتبة رقم الأعمال الدنيا، على الرغم من ارتفاع قيمتها.

٢٧- ودفعت هذه المخاوف مكتب الكارتلات الاتحادي الألماني إلى أن يضيف، في قانون المنافسة الألماني، عتبة جديدة لشرط الإخطار في سياق مراقبة عمليات الاندماج، علاوة على عتبة رقم الأعمال العالمي وعتبة رقم الأعمال المحلي الأول. وهكذا تخضع المعاملات لمراقبة عملية الاندماج إذا تجاوز المبلغ المقابل لعملية الاستيلاء ٤٠٠ مليون يورو، أي إذا تجاوز سعر الشراء والخصوم التي يتحملها المشتري هذا المبلغ (المادة ٣٥(١) "أ"). وعليه، ينبغي الآن إخطار مكتب الكارتلات بعمليات استيلاء المنصات الكبرى على الشركات الصغيرة المبتكرة والواعدة، حتى

(٣٨) انظر <https://www.accc.gov.au/media/video-audio/digital-platforms-inquiry-media-conference>.

(٣٩) P Akman, 2017, The theory of abuse in Google Search: A positive and normative assessment under EU [European Union] competition law, *Journal of Law, Technology and Policy*, 2017(2):301-374.

وإن لم تبلغ الشركة الأصغر حجماً عتبة رقم الأعمال المحلي الدنيا المحددة في ٥ ملايين يورو، الأمر الذي قد يحدث في الغالب في الاقتصاد الرقمي.

٢٨- وينبغي لهيئات المنافسة، وهذا هو الأمل، أن تكشف وتزيل ما يمكن أن يكبل المنافسة من قيود ناجمة عن عمليات الاندماج منذ البداية، بدلاً من محاولة تصحيح التبعات اللاحقة المخلة بالمنافسة، لأن هذه التبعات قد تستعصي على الحل ما أن تحتكر الشركة السوق. ويعرض الإطار أدناه تفاصيل محاولات وكالات منافسة فنية نسبياً في جنوب شرق آسيا معالجة الشواغل المتعلقة بالمنافسة بعد إتمام عملية اندماج. ولم تستوف المعاملة عتبات شرط الإخطار في الولايات القضائية المعنية ومن ثم لم تُخَطَّر بها هيئات المنافسة. غير أنها أثارت شواغل متعلقة بالمنافسة في المنطقة، واضطرت الوكالات إلى بحث هذه الشواغل ومعالجتها لاحقاً. وتبين هذه الحالات التحديات الماثلة أمام معالجة شواغل المنافسة الناشئة عن عملية اندماج منتهية، فضلاً عن إمكانية التحقيق في الآثار المرتبطة بالمنافسة في أعقاب عملية اندماج.

دراسة حالة إفرادية لاستعراض عملية اندماج في جنوب شرق آسيا

في ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٨، استولت شركة Grab، وهي شركة لاستدعاء سيارات الأجرة في سنغافورة، على عمليات وأصول شركة Uber لاستدعاء سيارات الأجرة في عدد من بلدان جنوب شرق آسيا، بما فيها إندونيسيا وتايلند وسنغافورة والفلبين وفيت نام وكمبوديا وماليزيا وميانمار. وفي إطار هذه الصفقة، حازت شركة Uber حصة ٢٧,٥ في المائة من شركة Grab وانضم رئيسها التنفيذي إلى مجلس إدارة Grab. ولم يخطر الطرفان هيئات المنافسة في البلدان المعنية لأن الصفقة لم تستوف عتبات الإخطار الإلزامية أو لانعدام شرط الإخطار بعمليات الاندماج، كما هو الحال مثلاً في سنغافورة.

وفي إندونيسيا، رأت هيئة المنافسة أن الصفقة كانت بمثابة عملية استيلاء على أصول من دون نقل السيطرة من فرع شركة Uber في إندونيسيا إلى فرع شركة Grab في إندونيسيا، ولم تكن من ثم عملية اندماج، ما دام الكيان القانوني لفرع شركة Uber في إندونيسيا لا يزال قائماً بصفة مستقلة عن الكيان القانوني لفرع شركة Grab في إندونيسيا.

وقررت لجنة المنافسة الماليزية أن ترصد عن كثب سوق استدعاء سيارات الأجرة على الإنترنت بعد عملية الاندماج، إلى جانب اللجنة المعنية بالنقل العام البري، من أجل ضمان عدم إخلال الصفقة بالمنافسة في خدمات استدعاء سيارات الأجرة.

واستعرضت لجنة المنافسة في الفلبين هذه الصفقة لمعرفة ما إذا كانت ستؤدي إلى تقليل المنافسة إلى حد بعيد، وفرضت أمراً يقضي باتخاذ تدابير مؤقتة يسري خلال فترة استعراض عملية الاندماج، من أجل الحفاظ على ظروف السوق. ورخصت اللجنة للصفقة في الفلبين في آب/أغسطس ٢٠١٨، رهناً بشروط تتعلق بنوعية الخدمات ومعايير تحديد الأسعار. وكان الهدف من هذه التدابير التصحيحية هو معالجة الشواغل المتعلقة بالمنافسة، بما في ذلك ارتفاع الأسعار وتدني الخدمات الناتجان عن الصفقة، فضلاً عن ضمان إمكانية دخول شركات جديدة إلى السوق. وعينت اللجنة أمناء محايدين من أطراف ثالثة لإجراء رصد مستقل لامتنال شركة Grab لالتزاماتها. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، فرضت اللجنة غرامة قدرها ١٦ مليون بيسو فلبيني على فرع شركة Grab في الفلبين بسبب انتهاك أحكام رئيسية من الأمر المتعلق بالتدابير المؤقتة

خلال فترة استعراض عملية الاندماج. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، فرضت اللجنة غرامة قدرها ٦,٥ ملايين بيسو فلبيني على فرع شركة Grab في الفلبين بسبب تقديم بيانات ناقصة وغير منسجمة وغير صحيحة لرصد امتثالها للالتزامات.

وفتحت لجنة المنافسة وحماية المستهلك في سنغافورة في ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٨ تحقيقاً في الصفقة لمعرفة ما إذا كان فيها خرق لقانون المنافسة. ووفقاً لهذا القانون، لا يُلزم أطراف عملية الاندماج بإخطار اللجنة بالعملية لكن عليهم أن ينجزوا تقييماً ذاتياً لتحديد مدى ضرورة الإخطار. وخلصت اللجنة إلى أن الصفقة قللت كثيراً من المنافسة في خدمات استدعاء سيارات الأجرة في سنغافورة. فعقب هذه الصفقة، ملكت شركة Grab ٨٠ في المائة من حصة السوق ورفعت الأسعار فور خروج أقرب منافس لها، وهو شركة Uber، من السوق. وحالت الآثار الشبكية القوية دون بلوغ الشركات الجديدة التي دخلت السوق نطاقاً يمكنها من البقاء والتوسع فيها. علاوة على ذلك، فرضت شركة Grab التزامات التعامل الحصري على شركات سيارات الأجرة والشركاء العاملين في مجال تأجير السيارات والسائقين، مما أعاق قدرة المنافسين المحتملين على الوصول إلى السائقين اللازمين والمركبات الضرورية للتوسع في السوق. وفرضت اللجنة بعض التدابير التصحيحية على شركة Grab تلزمها بإلغاء التزاماتها الحصرية على شركات وسائقي سيارات الأجرة وإبقاء العمل بخوارزمتها الخاصة بالتسعير التي كانت معتمدة قبل الصفقة. وبغية منع شركتي Uber و Grab من الاستحواذ على المركبات الأخرى للحيلولة دون وصول منافس جديد إلى أسطول المركبات، ألزمت اللجنة شركة Uber ببيع هذه المركبات لأي منافس محتمل ومنعتها من بيعها لشركة Grab من دون موافقة مسبقة من اللجنة. وأخيراً فرضت اللجنة غرامة قدرها ١٣ مليون دولار سنغافوري على الشركتين معاً، لردع عمليات الاندماج المنتهية التي لا رجعة فيها والتي تضر بالمنافسة.

وفتح مجلس المنافسة في فييت نام تحقيقاً في الصفقة في أيار/مايو ٢٠١٨، ورأى في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨ أن حصة شركة Grab في السوق قد تتجاوز ٥٠ في المائة في فييت نام بعد عملية التملك، وكان عليها إذن أن تُخطر الهيئة بعملية الاندماج وفقاً لقانون المنافسة. وفي شباط/فبراير ٢٠١٩، أحال المجلس الملف إلى إدارة المنافسة وحماية المستهلك التابعة لوزارة الصناعة والتجارة لمواصلة التحقيق.

المصادر: Carmudi Insider, 2019, Grab P[hilippines] fined 6.5 million by local antitrust office for submitting wrong data, 29 January؛ Competition Commission, Malaysia, 2018, Malaysia؛ Competition Commission to ensure e-hailing market remains competitive, Press statement, 28 March؛ Competition Commission, Philippines, 2018, PCC [Competition Commission, Philippines] binds؛ KPPU و Grab to service quality, price conditions for Uber takeover, Press release, 10 August؛ [Competition Commission], Indonesia, 2018, The acquisition of Uber assets in Indonesia, 26 April؛ Viet Nam Plus, 2019, Vietnamese authorities to probe Grab-Uber deal again, 14 February

٢٩- ويقترح تقرير صدر مؤخراً عن اللجنة المختارة المعنية بالاتصالات التابعة لمجلس اللوردات في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية النظر في إخضاع عمليات الاندماج والتملك القائمة على البيانات لاختبار المصلحة العامة، مشيراً إلى ما يلي: ”يؤدي هذا الاختبار، من جهة، إلى نشوء حالة من عدم اليقين من عمليات تملك الشركات يمكن أن تثبط الاستثمار الأجنبي المباشر. لكنه يمنح، من جهة أخرى، هيئة المنافسة والأسواق مرونة أكبر في إصدار قرار يخدم المصلحة العامة. أما الاجتهاد القضائي الراهن وقانون رفاه المستهلك

فيمكن أن يمنعا الهيئة من التدخل في عملية تملك حتى وإن كانت قلقة إزاء مراكمة المنصة حجماً كبيراً جداً من البيانات“^(٤٠).

جيم - التنظيم

٣٠- يزداد القلق إزاء إساءة المنصات الرئيسية استعمال قوتها السوقية، ومدى تحكمها في البيانات، وإضرارها بالمستهلكين والمجتمع أيضاً. وأصبحت بعض هذه المنصات مهيمنة ويكاد لا يستطيع المستهلكون الاستغناء عنها، إذ تقل الخيارات المتاحة لهم، فيميلون إلى استخدام نفس المنصات، ولا يُبدون رغبة في التحول عنها. وتُقارَن هذه المنصات في كثير من الأحيان بالمرافق العامة، أي أن المستعمل يشعر بالعجز عن التخلي عنها ولا يجد من خيار سوى القبول بشروط خدمتها^(٤١). ولا بد من زيادة التفكير فيما إذا كان إنفاذ قانون المنافسة أنسب أداة أو أفضلها لمعالجة الشواغل الناجمة عن المنصات الرقمية. فقد يكون تنظيم هذه المنصات أشد فعالية لضمان إمكانية الوصول المفتوح والعادل لجميع الشركات وإتاحة تكافؤ الفرص بدلاً من السعي إلى حل مشاكل المنافسة اللاحقة بموجب قانون المنافسة.

٣١- ويشكل الحياد شاغلاً آخر إزاء المنصات الرقمية المهيمنة. ولعل من سبل ضمان الحياد تطبيق مبدأ المرافق الأساسية على المنصات المهيمنة، على غرار تنظيم قطاع الاتصالات، حيث تملك الشركة المشغلة عادة الهياكل الأساسية أو تديرها وتملك متعهد الهاتف الثابت أو المحمول، لكنها تُلزم بالسماح لشركات الاتصالات الأخرى باستخدام المرافق بسعر منصف. ويمكن أن يساعد تطبيق مبدأ المرافق الأساسية في منع المنصات التي تدير مرافق أساسية مماثلة، مثل تطبيق متجر آبل أو سوق أمازون، من إساءة استخدام المركز المهيمن، مع السماح لها في الوقت ذاته بالاحتفاظ بفوائد الحجم^(٤٢).

٣٢- ويرى وو (٢٠١٠) أن قوانين مكافحة الاحتكار وحدها لا تكفي لتنظيم قطاع المعلومات؛ ومن أسباب ذلك أن تطبيق هذه القوانين ينتج عن التلاعب بأسعار الاستهلاك وضروب خاصة أخرى من سوء استعمال القوة السوقية، ويذهب وو إلى أن هذه الممارسات ليست أكثر الجوانب إشكالية^(٤٣). وفي رأي وو، لما كان هذا التدخل اللاحق غير ملائم لقطاع المعلومات، يمكن اتباع نهج دستوري للتعامل مع تركيز القوة في اقتصاد المعلومات، مشيراً إلى ”نظام يهدف إلى تقييد وتقسيم مجموع القوى الناشئة عن التحكم في المعلومات“، استناداً إلى مبدأ الفصل، أي ”الإبقاء على مسافة مفيدة بين كل واحدة من المهام أو الطبقات الرئيسية في اقتصاد المعلومات“^(٤٤). ووفقاً لهذا المبدأ، ”لا بد من الفصل بين الجهات التي تطور المعلومات، والجهات التي تملك الهياكل الأساسية للشبكات التي تمر منها المعلومات، والجهات التي تتحكم في أدوات أو منابر الوصول إلى المعلومات“، وتضم صيغة وو ثلاث ركائز لتنفيذ

Select Committee on Communications, United Kingdom, 2019, Regulating in a digital world, (٤٠)
Second report of session 2017–19, 9 March

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) Khan, 2017

(٤٣) Wu, 2010

(٤٤) المرجع نفسه.

هذا المبدأ هي تنظيم القطاع وإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار والتنظيم الذاتي استناداً إلى قواعد الشركات^(٤٥).

٣٣- وثمة نهج أشد صرامة ألا وهو تقييد اشتغال منصة مهيمنة في سوق توفر فيها الهياكل الأساسية وتنافس فيها الشركات التي تعتمد عليها^(٤٦). فشركة أمازون، على سبيل المثال، تبيع في متجرها وتنافس البائعين المستقلين، وتستطيع من ثم إقصاء المنافسين أو إخراجهم من السوق من خلال اعتماد سعر افتراضي أو إظهار البائعين في درجات أدنى في نتائج البحث.

٣٤- ووردت مقترحات مماثلة على الصعيدين الوطني والإقليمي من الحكومات وهيئات المنافسة. فقد دعا البرلمان الأوروبي المفوضية الأوروبية إلى "النظر في مقترحات تهدف إلى فك الترابط بين محركات البحث والخدمات التجارية الأخرى"^(٤٧). وفي فرنسا، اقترح المجلس الوطني للتكنولوجيا الرقمية حظر أي تمييز تجاه الموردين لا تبرره جودة الخدمة و/أو أسباب اقتصادية مشروعة، واعتمدت الحكومة قانوناً يفرض على المنصات الالتزام بالإنصاف، لا يحظر التمييز لكنه يلزم المنصات بتقديم معلومات منصفة وشفافة وواضحة^(٤٨).

٣٥- وقد أجرت هيئات منافسة عديدة تحريات متعلقة بالأسواق تناولت الاقتصاد الرقمي، من أجل التوصل إلى فهم أفضل لكيفية عمل هذه الأسواق. ويبين التقرير الأولي عن التحري الذي أجرته لجنة المنافسة وشؤون المستهلك في أستراليا بشأن المنصات الرقمية شواغل اللجنة إزاء القوة السوقية التي تتمتع بها المنصات الرقمية الرئيسية كفيسبوك وغوغل، وتأثيرها في الشركات الأخرى في أستراليا، وترى اللجنة أن مركزها القوي في السوق "يبرر زيادة مستوى المراقبة التنظيمية"^(٤٩). وتقترح اللجنة معالجة القوة السوقية للمنصات الرئيسية باتخاذ تدابير من قبيل الحيلولة دون تثبيت برنامج غوغل لتصفح الإنترنت باعتباره برنامجاً تلقائياً في الأجهزة المحمولة والحواسيب واللوحات الإلكترونية؛ والحيلولة دون تثبيت محرك بحث غوغل باعتباره محرك البحث التلقائي في برامج تصفح الإنترنت؛ وتكليف هيئة تنظيمية جديدة أو قائمة بمهمة التحقيق في كيفية عمل المنصات الرقمية الكبرى على تصنيف وعرض الإعلانات والمحتويات الإخبارية، ورصد ذلك والإبلاغ عنه؛ وتعزيز القوانين المتعلقة بعمليات الاندماج^(٥٠).

(٤٥) المرجع نفسه.

(٤٦) Khan, 2017.

(٤٧) European Parliament, 2014, Motion for a resolution on supporting consumer rights in the digital single market، متاح في الرابط التالي: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2014-0286_EN.html?redirect

(٤٨) Conseil National du Numérique, 2015, *Ambition numérique: Pour une politique française et européenne de la transition numérique* [تقرير مقدم إلى رئيس الوزراء] (Paris:58-61)؛ والقانون رقم ٢٠١٦-١٣٢١ المؤرخ ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، المادة ٤٩؛ متاح في الرابط التالي: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?sessionId=6D0091B86AC5EB08737D2E1A0AF5539D.tp1gfr37s_3?cidTexte=JORFTEXT000033202746&idArticle=LEGIARTI000033205188&dateTexte=20161009

(٤٩) Australian Competition and Consumer Commission, 2018, ACCC [Australian Competition and Consumer Commission] releases preliminary report into Google, Facebook and Australian news and advertising, Media release, 10 December

(٥٠) المرجع نفسه.

٣٦- وفي سياق الأسواق الرقمية، تعكف حكومة المملكة المتحدة على استعراض فعالية أدواتها الخاصة بالمنافسة في مواجهة التحديات الرقمية الجديدة. ويفيد تقرير مجلس اللوردات بأن المنصات الإلكترونية فشلت في التنظيم الذاتي، وبأن الإطار التنظيمي الحالي أصبح متجاوزاً، وما لم يُتخذ أي إجراء فإن "من الأرجح أن تتحكم" كبرى شركات التكنولوجيا "بقدر أكبر في تكنولوجيات... تستخرج البيانات من [الأفراد] أو تتخذ قرارات تؤثر في حياة الناس" (٥١). ويشير التقرير إلى افتقار مقدمي خدمات المنصات الإلكترونية إلى حوافز لمعالجة الشواغل المتعلقة بسوء استخدام البيانات والضرر على الإنترنت، بما في ذلك الضرر الذي يلحق بالمجتمع، ويوصي بفرض التزامات خاصة على المنصات لكفالة تحليها بالإنصاف تجاه المستعملين والشركات الأخرى وعملها بما يخدم مصالح المجتمع؛ وإنشاء هيئة تنظيمية لإنفاذ الالتزامات (٥٢).

٣٧- ومن الأفكار التي نوقشت كثيراً في هذا الصدد تفكيك المنصات الرقمية المهيمنة، بما فيها كبريات شركات التكنولوجيا، للتخفيف من حدة تركيز القوة في منصة واحدة (٥٣). وقد تجاوز هذا الموضوع الدوائر المعنية بالمنافسة ليشمل مثلاً الحملات الانتخابية في بعض البلدان، إذ قُدمت مقترحات لتفكيك كبريات شركات التكنولوجيا لتعزيز المنافسة والحفاظ على الشركات الصغيرة (٥٤).

دال- تدابير السياسة العامة الأخرى

٣٨- يمكن أن تؤثر تدابير السياسة العامة كالتشريعات المحددة التي تتخذها الوزارات المسؤولة عن التجارة والاقتصاد تأثيراً إيجابياً في المنافسة في الاقتصاد الرقمي. فقد اعتمدت حكومة الهند، مثلاً، قواعد جديدة بشأن التجارة الإلكترونية في عام ٢٠١٨ بغية تعزيز المنافسة ومنع منصات التجارة الإلكترونية كـ أمازون وفليبكارت (Flipkart) من اتباع ممارسات تقييدية. وتمنع القواعد الجديدة، التي دخلت حيز النفاذ في ١ شباط/فبراير ٢٠١٩، منصات التجارة الإلكترونية من بيع منتجات شركات تملك تلك المنصات حصة من أسهمها؛ وتُلزم المنصات بتوفير الخدمات، بما في ذلك تلبية الطلب واللوجستيات والتخزين والإعلان والتسويق والمدفوعات والتمويل للبائعين على المنصة على أساس المنافسة المطلقة وإنصاف ومن دون تمييز؛ ولا تسمح للمنصات بتكليف أي بائع ببيع أي منتجات في أسواقها حصراً (٥٥). ووُضعت هذه القواعد في أعقاب شكاوى قدمها تجار التجزئة والجملة مفادها أن كبريات منصات التجارة الإلكترونية تستغل تحكمها في مخزون مؤسستها الفرعية واتفاقيات البيع الحصري لإنشاء سوق غير عادلة

(٥١) Select Committee on Communications, United Kingdom, 2019.

(٥٢) المرجع نفسه.

(٥٣) انظر D Dayen, 2017, Big tech: The new predatory capitalism, *The American Prospect*, 26.

(٥٤) T Wu, 2018, *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age* (Columbia و December, Global Reports, New York).

(٥٤) انظر <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-08/warren-has-plan-to-split-tech-cos-like-amazon-n-y-times-says>.

(٥٥) Ministry of Commerce and Industry, India, 2018, Review of the policy on foreign direct investment in e-commerce, Press note No. 2.

تسمح لها ببيع بعض المنتجات بأسعار منخفضة^(٥٦). ويتوقع أن تمنع القواعد الجديدة الممارسات المسيئة والمخلّة بالمنافسة، وتحول دون لجوء كبريات منصات التجارة الإلكترونية إلى السعر الافتراضي على حساب الشركات التجارية المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم على الإنترنت.

رابعاً- التحديات التي تنفرد بها البلدان النامية والحلول الممكنة

٣٩- لدى معظم البلدان النامية هيئات منافسة فنية وصغيرة نسبياً ذات موارد محدودة للنظر في قضايا المنافسة في اقتصاد عالمي متزايد التركيز. وإذا كانت قواعد اللعبة الخاصة بالمنصات محددة تحديداً وواضحاً من خلال التنظيم، قد تقل حاجة هيئات المنافسة إلى إنفاذ قانون المنافسة في وقت لاحق، إذ من شأن القواعد التنظيمية أن تحل مسبقاً بعض الشواغل المتعلقة بالمنافسة. وفي ضوء قلة موارد هيئات المنافسة، ولا سيما في البلدان النامية، ينبغي التفكير في إجراءات السياسة العامة هذه. ففي سياق نمو التجارة الإلكترونية، على سبيل المثال، يمكن أن تخفي المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم مزيداً من المنافع من الاقتصاد الرقمي إذا وُضعت السياسات والقواعد التنظيمية المناسبة للتجارة الإلكترونية في البلدان النامية، كما هو الحال من خلال القواعد الجديدة التي اعتمدت في الهند، لضمان حرية وصول تلك المؤسسات إلى المنصات بموجب شروط منصفة. فستتاح لها فرص إضافية للنمو إذا أمكنها الوصول العادل وعلى قدم المساواة مع غيرها إلى منصات التجارة الإلكترونية.

٤٠- ويتعلق تحد آخر في البلدان النامية بدعم الشركات الناشئة المحلية في عالم رقمي ينتهي فيه الأمر عادة باستحواذ الكبير على الصغير. ويمكن للبلدان النامية أن تتعاون على الصعيد الإقليمي ضمن أطر تجارية واقتصادية. فهذه الترتيبات الإقليمية يمكن أن تيسر التجارة داخل المنطقة الواحدة وتساعد في ضمان أسواق أوسع للشركات المحلية. وقد تكون سياسات وقواعد التجارة الإلكترونية والمنافسة وحماية المستهلك على الصعيد الإقليمي أشد فعالية في التصدي للممارسات المسيئة الناجمة عن المنصات الرقمية وعن عمليات اندماج الشركات الرقمية، وضمان بقاء المنصات المهيمنة منصفة ومفتوحة للشركات المحلية والإقليمية بموجب شروط عادلة. وتشهد أفريقيا زخماً للنظر في هذه المسائل في إطار الاتفاق المؤسس لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وفي آسيا، يمكن أن تتيح رابطة أمم جنوب شرق آسيا منتدى وإطاراً لوضع قواعد إقليمية للمنافسة. ولدى الجماعة الكاريبية هيئة إقليمية، هي لجنة المنافسة، مسؤولة عن تنفيذ القواعد الإقليمية للمنافسة. وأخيراً، يمكن أن تيسر جماعة دول الأنديز والسوق الجنوبية المشتركة، في أمريكا اللاتينية، العمل الإقليمي فيما يتعلق بالتحديات في الاقتصاد الرقمي.

٤١- وتتسم المنصات والأسواق الإلكترونية المهيمنة بطابع عالمي وتعمل على الصعيد العالمي. وعليه فإن الجهود المبذولة على الصعيد الإقليمي تتناسب أكثر مع نطاق تأثير المنصات الإلكترونية في الاقتصادات. ويمكن أن تيسر الأطر الإقليمية تبادل الخبرات بين وكالات المنافسة الأكثر خبرة والوكالات الأحدث عهداً في المنطقة. علاوة على ذلك، يمكن لشبكات من قبيل شبكة المنافسة الدولية ومنظمات دولية كالأونكتاد، أن تقدم مساعدة ودعمًا إضافيين من خلال فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة.

(٥٦) Reuters, 2018, India tightens e-commerce rules, likely to hit Amazon, Flipkart, 26 December

خامساً- الاستنتاج

٤٢- تبين قضايا المنافسة الحديثة العهد ضرورة تكييف أطر قوانين المنافسة وعمليات إنفاذها مع خصائص المنصات الرقمية ونماذج أعمالها. وتشمل القضايا المعتادة المتعلقة بمكافحة الاحتكار المنافسة السعرية والمنافسة على حصص أكبر في السوق نفسها أو في أسواق المنبع أو المصب، أما في الاقتصاد الرقمي فإن حجم البيانات ونطاقها يمنحان قوة سوقية ويضعان حواجز أمام دخول المنافسين إلى السوق. وتتحمل المنصات الرقمية التي تتحكم في بيانات المستهلكين المسؤولية عن ضمان الخصوصية واحترام حقوق الأفراد في حماية بياناتهم وخصوصيتهم. ومن الضروري إذن تكييف إطار المنافسة بتوسيع نطاق معيار رفاه المستهلك ليتجاوز اعتباري السعر والحصصة في السوق، لأن رفاه المستهلك لا يشمل انخفاض الأسعار فحسب، بل يشمل أيضاً الاختيار والخصوصية وحماية البيانات والابتكار.

٤٣- ويمكن لهيئات المنافسة أن تبدأ بالنظر في الحاجة إلى تكييف الإطار الذي تطبقه على قضايا المنافسة، ثم تنظر في مدى صلاحية أدواتها وتحليلاتها لمواجهة تحديات المنافسة الناشئة عن المنصات المهيمنة. ويمكن أن يتيح استخدام الدراسات الاستقصائية والتحريات المتعلقة بالأسواق فهماً أعمق لقضايا المنافسة في الأسواق. وينبغي أن تبحث تلك الوكالات سبل اشتغال الخوارزميات ذات الصلة، وقد تحتاج من ثم إلى تطوير وتوسيع الخبرة في تحليل البيانات وخوارزمياتها.

٤٤- وينبغي تكييف إنفاذ قانون المنافسة وتقييمات إساءة استعمال المركز المهيمن ومراقبة عمليات الاندماج وإجراءاتها التصحيحية لتناول الخصائص التي تنفرد بها المنصات الرقمية. وشرعت بلدان نامية عديدة في اعتماد قوانين المنافسة في التسعينات من القرن الماضي، وأدرجت فيها أحكاماً تتعلق بالمصلحة العامة، لكي يتسنى لها النظر في تحقيق أهداف إنمائية أخرى في سياق إنفاذ قانون المنافسة، ولا سيما في استعراض عمليات الاندماج. وربما تحتاج قوانين المنافسة الآن إلى أحكام مماثلة لتيسير مواجهة التحديات الناشئة عن الاقتصاد الرقمي. فقد أدرجت ألمانيا مثلاً، كما هو مبين في هذه المذكرة، بعض خصائص الاقتصاد الرقمي، مثل المنصات والخدمات المجانية، في قانونها المنقح بشأن المنافسة، إلى جانب عتبات جديدة لعمليات الاندماج، من أجل استيعاب عمليات الاندماج بين الشركات الرقمية؛ وفي المملكة المتحدة، يقترح تقرير قُدم إلى مجلس اللوردات النظر في إخضاع عمليات الاندماج والتملك القائمة على البيانات لاختبار المصلحة العامة.

٤٥- وتُقارن المنصات الرقمية بالمرافق العامة، أي أن المستعمل يشعر بالعجز عن التخلي عنها وليست أمامه خيارات تُذكر، ولذلك يقبل بالشروط المفروضة. ويتزايد الاهتمام بتنظيم المنصات الرقمية. ويذهب رأي أيضاً إلى تفكيك كبريات شركات التكنولوجيا لخفض حواجز دخول الأسواق وإزالة نقاط الاحتكاك التي تمنع المنافسة، على غرار فك الترابط في قطاع الطاقة، على الرغم من أن الشركات القائمة في هذا القطاع ربما كانت احتكارات تابعة للدولة، أما المنصات الرقمية المهيمنة فهي شركات تكنولوجيا نمت لتصبح احتكارات خاصة بزيادة قوتها عبر استخدام بيانات المستهلكين. ويمكن أن تنظر الحكومات في خيارات بديلة في مجال السياسة العامة.

٤٦ - والاحتكار في الاقتصاد الرقمي قد لا يضر بالاقتصادات فحسب، بل بالمجتمعات والديمقراطيات أيضاً. وينبغي لهيئات المنافسة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية أن تتحلى باليقظة وتتطلع إلى المستقبل. فالرقمنة ستستمر وستخترق جميع القطاعات الاقتصادية. وتتسم المنصات الرقمية بطابع عالمي وتؤثر في حياة المواطنين اليومية في جميع أنحاء العالم. ومن ثم هناك حاجة ملحة إلى تعاون هيئات المنافسة على الصعيد الثنائي والإقليمي والدولي، من أجل التصدي للتحديات الناجمة عن الاقتصاد الرقمي والتعامل مع أي نتائج سلبية قد تنشأ عن المنصات الرقمية.