

Distr.: General
28 April 2021
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة التاسعة عشرة

جنيف، 7-9 تموز/يوليه 2021

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت

قوانين وسياسات ولوائح المنافسة في العصر الرقمي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

المنصات الرقمية عناصر أساسية في اقتصاد اليوم، ولا سيما منذ جائحة مرض فيروس كورونا سنة 2019 (كوفيد-19)، وهي تطرح مسألة رئيسية أمام الحكومات وهيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم.

واستناداً إلى المناقشات السابقة التي جرت في الأونكتاد بشأن مسائل المنافسة في الاقتصاد الرقمي، تقدم هذه المذكرة لمحة عامة عن التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في التعامل مع مسائل المنافسة في الأسواق الرقمية، وتعرض حالات حديثة العهد في مجال المنافسة تخص منصات إلكترونية، فضلاً عن مبادرات تشريعية وتنظيمية اتخذت في بعض الولايات القضائية. ويقدم تحليلاً مقارناً لمبادرات اتخذتها حكومات في جميع أنحاء العالم مؤخراً ويتضمن توصيات للبلدان النامية في التعامل مع مسائل المنافسة ذات الصلة بالأسواق الرقمية.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

1- أتاحت التطورات التكنولوجية للمستهلكين منتجات وخدمات جديدة تُقدّم مجاناً في كثير من الأحيان لقاء بياناتهم. وتقع المنصات الرقمية في قلب هذه التطورات وتتيح هيكلاً أساسياً رقمياً وخدمات وساطة في أسواق شتى، بما فيها الأسواق الإلكترونية (أمازون) ومتاجر التطبيقات (آبل) ومواقع التواصل الاجتماعي (فيسبوك) ومحركات البحث (غوغل)⁽¹⁾. والمنصات الرقمية عناصر أساسية للاقتصاد الرقمي وثبتت جدواها، لا سيما منذ نشي الجائحة.

2- وقد سمح الاستخدام المتزايد للخدمات الإلكترونية خلال الجائحة للمنصات الرقمية بمواصلة نموها وزيادة قوتها. ففي عام 2020، دخلت منصات التجارة الإلكترونية Meituan و Pinduoduo و Dianping و Shopify قائمة أكبر 100 شركة على مستوى العالم من حيث الرسملة السوقية للمرة الأولى، وفي الفترة آذار/مارس - حزيران/يونيه 2020، زادت الرسملة السوقية لشركات التكنولوجيا في قائمة أكبر 100 شركة على مستوى العالم بنسبة 28 في المائة مقارنة بالفترة كانون الأول/ديسمبر 2019 - آذار/مارس 2020⁽²⁾. وفي حزيران/يونيه 2020، كانت سبع من أكبر عشر شركات في العالم من حيث الرسملة السوقية منصات رقمية، منها شركتان مقرهما في الصين وخمس شركات مقرها في الولايات المتحدة الأمريكية⁽³⁾. وفي الفترة كانون الثاني/يناير - أيلول/سبتمبر 2020، ارتفع سعر سهم آبل بنسبة 50 في المائة؛ وسعر سهم أمازون بنسبة 64 في المائة؛ وسعر سهم JD.com بنسبة 96 في المائة⁽⁴⁾. وتبين هذه المؤشرات مدى استفادة المنصات الإلكترونية من القيود التي فُرضت على الحركة تصدياً للجائحة.

3- ويناقش فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، منذ عام 2019، ومؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، الذي عُقد في عام 2020، مسائل المنافسة في الاقتصاد الرقمي⁽⁵⁾. وتستند هذه المذكرة إلى المذكرات التي أُعدت للمؤتمر وإلى المناقشات التي دارت أثناء المؤتمر وأثناء جلسات فريق الخبراء الحكومي الدولي. ويُقصد بالإحالات إلى الدول الأعضاء هيئة المنافسة في كل دولة منها.

ثانياً - المبادرات والتطورات الأخيرة في قوانين وسياسات المنافسة في العصر الرقمي

4- خلال مناقشة المائدة المستديرة حول مسائل المنافسة في الاقتصاد الرقمي التي عُقدت أثناء الدورة الثامنة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في عام 2019، أعرب العديد من الخبراء والمكلفين بالإنفاذ عن رأي مفاده أن قوانين وأدوات المنافسة القائمة كافية لمعالجة الشواغل المنافسة الناشئة عن القوة السوقية للمنصات الرقمية المهيمنة وأن تكييف مجموعة أدوات المنافسة سيكون كافياً لمعالجة هذه المشاكل⁽⁶⁾. ومنذ ذلك الحين، تغيرت الآراء قليلاً لصالح إدخال إصلاحات تشريعية ولوائح مسبقة.

(1) لا يعني ذكر أي شركة أو عملية مرخصة في هذه المذكرة إقراراً من الأمم المتحدة.

(2) انظر: <https://www.pwc.com/gx/en/services/audit-assurance/publications/global-top-100-companies.html>.

ملحوظة: أطلع على جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي في نيسان/أبريل 2021.

(3) TD/RBP/CONF.9/4.

(4) UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

(5) TD/RBP/CONF.9/4؛ TD/B/C.I/CLP/54.

(6) TD/B/C.I/CLP/55.

5- ويقدم هذا الفصل لمحة عامة عن التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة وعن قضايا حديثة العهد في مجال المنافسة وعن المبادرات التشريعية والتنظيمية المتخذة في بعض الولايات القضائية، بما في ذلك البلدان النامية والاقتصادات الناشئة، لمعالجة شواغل المنافسة الناشئة في الأسواق الرقمية، استناداً إلى البحوث والمعلومات المقدمة من هيئات المنافسة في بلدان نامية واقتصادات ناشئة، هي الاتحاد الروسي والأرجنتين وإندونيسيا وباكستان والبرازيل وبيرو وتركيا وكولومبيا وكينيا ومصر، رداً على استبيان الأونكتاد⁽⁷⁾.

ألف- التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في إنفاذ القوانين في الأسواق الرقمية

6- يلخص هذا الفرع التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في البلدان النامية في التعامل مع إنفاذ قوانين المنافسة وغيرها من المسائل ذات الصلة في الأسواق الرقمية، استناداً إلى المعلومات المقدمة رداً على استبيان الأونكتاد.

1- الأدوات المناسبة لتحليل الممارسات المانعة للمنافسة

7- شددت عدة هيئات معنية بالمنافسة، بما فيها هيئات المنافسة في الاتحاد الروسي والأرجنتين وباكستان وتركيا وكولومبيا، على الصعوبات التي يطرحها استخدام أدوات المنافسة التقليدية القائمة على الأسعار ورفاه المستهلك لمعالجة مسائل المنافسة الناشئة في الاقتصاد الرقمي. ويرجع ذلك أساساً إلى الخصائص المميزة للأسواق الرقمية، مثل طبيعتها المتعددة الجوانب، فضلاً عن الخدمات المجانية، وآثار الشبكات، ووفورات الحجم والنطاق، وأهمية الاطلاع على البيانات وتحقيق الدخل منها. وأفادت هيئات المنافسة في بيرو وتركيا وكينيا ومصر أن تحديد السوق المعنية والوقوف على الهيمنة في الأسواق الرقمية يطرحان تحديات خاصة. وأفادت عدة هيئات معنية بالمنافسة، بما في ذلك هيئات المنافسة في الاتحاد الروسي وإندونيسيا والبرازيل وتركيا وكينيا، أن آليات التحليل الاقتصادي الموحدة وأدوات المنافسة التقليدية، مثل الحصة السوقية والزيادة الصغيرة ولكن المهمة وغير المؤقتة في اختبار الأسعار (المستخدم لتحديد السوق المعنية في إساءة استعمال الهيمنة وتقييمات مراقبة عمليات الاندماج) غير كافية في الحالات التي تخص منصات رقمية. فعلى سبيل المثال، لاحظت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي وجود تحديات في معالجة حالات إساءة استعمال الهيمنة التي تخص المنصات الرقمية، مثل ما يتعلق بالتفضيل الذاتي وإمكانية الاطلاع على معلومات البائعين الذين يستخدمون المنصات ويستخدمونها تحقيقاً لمصالحهم التجارية، الأمر الذي يؤثر على المنافسة في الأسواق المعنية. وأفادت هيئة المنافسة في تركيا أن تحليل مركز مهيمن في الأسواق الرقمية معقد بسبب السمات المميزة لهذه الأسواق. وأفادت هيئات المنافسة في الاتحاد الروسي والأرجنتين وتركيا أن تحديد الأسواق والوقوف على القوة السوقية يطرحان تحديات خاصة للجهات التي تعالج القضايا.

8- ومن العوامل التي تتطلب دراسة متأنية عند تحديد الأسواق والوقوف على القوة السوقية في الأسواق الرقمية الهيكل الدينامي لهذه الأسواق، والخدمات المجانية، وآثار الشبكات، والزيادة في الهيمنة السوقية، وآثار الارتهاان، واستخدام منصات متعددة (في هذا السياق، ممارسة استخدام أكثر من منصة رقمية واحدة في آن واحد، مثل استخدام محركي بحث مختلفين في آن واحد). وفي بعض الحالات،

(7) تضمن الاستبيان الأسئلة التالية: (1) ما هي التحديات التي تواجهها هيئة بلدكم بوجه عام في التعامل مع قضايا المنافسة في الأسواق الرقمية؟؛ (2) هل اتخذت هيئة بلدكم أي مبادرات بشأن الأسواق الرقمية (القضايا، اللوائح، دراسات السوق) خلال السنوات الثلاث الماضية؟ إذا كانت الإجابة بنعم، يُرجى الشرح؛ (3) ما هي التحديات التي واجهتها هيئة بلدكم في تصميم أو اعتماد أو تنفيذ المبادرات المذكورة في إجاباتكم على السؤال (2)، إن وجدت؟

ليس من الواضح ما إذا كانت المنصات الرقمية تتنافس مع مؤسسات أعمال تقليدية أو تجار تقليديين أو ما إذا كانت تنشئ أسواقاً معنية منفصلة. وهذا يتطلب تحليلاً دقيقاً وفهماً لديناميات السوق. ولاحظ المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي في البرازيل وجود تحديات في تكيف سياسة المنافسة مع خصوصيات الأسواق الرقمية، مثل آثار الارتهاج، من دون فقدان اليقين القانوني. فعلى سبيل المثال، تتعلق إحدى الصعوبات بتحديد الحواجز التكنولوجية التي تحول دون استخدام منصات متعددة.

2- أوجه الكفاءة والآثار المؤيدة للمنافسة والابتكارات

9- أشارت هيئات المنافسة في بعض البلدان مثل البرازيل وتركيا ومصر إلى ضرورة إنفاذ قوانين المنافسة إنفاذاً متوازناً لضمان ألا يؤدي التشدد أو التراخي في الإنفاذ إلى إبطاء الابتكار والاستثمار في الاقتصاد الرقمي. غير أن عملية تحليل أوجه الكفاءة وقياسها كمياً كثيراً ما تشكل تحدياً في الأسواق الرقمية. وفي هذا السياق، أشار المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي في البرازيل إلى تحد آخر، ألا وهو القدرة على التصرف بفعالية وفي الوقت المناسب في هذه الأسواق لمنع الإضرار بالمنافسة بسبب طبيعة الأسواق الدينامية والمتغيرة باستمرار. ومن المهم للغاية ليس فقط تحديد الوقت المناسب للتدخل ولكن أيضاً كيفية التدخل (من خلال الحلول العلاجية أو التدابير المؤقتة أو التنظيم المسبق مثلاً)، للحفاظ على المنافسة من ناحية وتجنب خلق الابتكار من ناحية أخرى. ويوجد عامل مهم آخر هو تصميم تدابير تتناسب مع خصوصيات الاقتصاد الرقمي في بيئة من الابتكار وتسارع التقدم التكنولوجي. ويكشف طابع الاقتصاد الرقمي العابر للحدود الوطنية عن أهمية التعاون بين هيئات المنافسة من مختلف الولايات القضائية.

10- وفي مجال عمليات الاندماج والاستحواذ، أشار جهاز حماية المنافسة المصري إلى التحديات الماثلة أمام تحليل أوجه الكفاءة في عمليات الاندماج والاستحواذ المقترحة في الأسواق الرقمية. ويتطلب تقييم أوجه الكفاءة الدينامية، مثل زيادة الابتكار، معرفة وفهماً واسعاً للقطاع والتكنولوجيات المعنية، فضلاً عن وضع تدابير على الرغم من طبيعة الابتكار العنصرية على التنبؤ. ويحاول جهاز حماية المنافسة التصدي لهذه التحديات من خلال زيادة فهم التكنولوجيا الكامنة في القطاع المعني ومتابعة التطورات في هذه الأسواق عن كثب. ويدرس الجهاز سلوك الشركات والمستهلكين ويحدد المشاكل التي يواجهها المستهلكون وكيفية استجابة الشركات لها. ويتطلب ذلك تعاوناً وثيقاً بين أطراف الصفقة في تقديم المعلومات المطلوبة.

11- ولأحظت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي أن أحد التحديات يتعلق بإيجاد التوازن الصحيح بين حماية المنافسة واحترام حقوق الملكية الفكرية للشركات الرقمية. وفي التحقيقات المتعلقة بالمنافسة في الأسواق الرقمية، قد يجادل المدعى عليهم بأن الممارسات التي تنظر فيها الهيئة التنظيمية تحصر في أعمال حقوق الملكية الفكرية، التي لا يمكن تطبيق تشريعات مكافحة الاحتكار عليها.

3- جمع وتحليل البيانات في التحقيقات المتعلقة بالمنافسة

12- ذكرت هيئات المنافسة في بعض البلدان مثل إندونيسيا وتركيا أن التحديات الماثلة في التحقيقات المتعلقة بالمنافسة في الأسواق الرقمية إنما تتصل بالحصول على بيانات دقيقة لإجراء تحليلات شاملة وسليمة والاتصال بالأطراف المعنية وجمع بيانات جيدة منها. وينطبق هذا بوجه خاص على المنصات المتعددة الجوانب بسبب عوامل مختلفة مثل تعدد الأطراف، بمن فيهم المستهلكون والبائعون على المنصات المعنية، والعدد الكبير من المستخدمين على كل جانب. وعلاوة على ذلك، تثار مسألة الولاية خارج الحدود الوطنية؛ ففيما يتعلق بالتحقيقات التي تتطلب بيانات من منشآت مقرها في الخارج، ترسل الإخطارات وطلبات المعلومات والوثائق إلى هذه المنشآت عن طريق البعثات الدبلوماسية. وفي بعض

الظروف، تتدرج هذه الطلبات في إطار قواعد الإنابة القضائية (وثيقة يُطلب بها من محكمة أجنبية الحصول على معلومات أو أدلة من شخص بعينه مشمول باختصاص تلك المحكمة) وبالتالي قد لا تُقدّم ردود خطية قبل نهاية التحقيق على الرغم من الوقت والجهد المبذولين في العملية. وقد تحجم المنصات الرقمية عن تقديم المعلومات المطلوبة إلى هيئات المنافسة بسبب عدم وجودها مادياً في الولايات القضائية المعنية.

13- ومن التحديات الأخرى في هذا المجال عدم كفاية المهارات المتخصصة لمعالجة قضايا المنافسة التي تثيرها المنصات الإلكترونية وصعوبة تحليل بيانات الأسواق الرقمية، فضلاً عن عدم كفاية الأدوات اللازمة لتحديد الممارسات المانعة للمنافسة، على النحو الذي أبلغت عنه مثلاً هيئات المنافسة في إندونيسيا والبرازيل وكولومبيا وكينيا. فعلى سبيل المثال، تستثمر هيئة الإشراف على الصناعة والتجارة في كولومبيا في التكنولوجيات لتيسير جمع البيانات وتحليلها، وتزويد القائمين على معالجة قضايا المنافسة بأدوات حديثة لتحليل البيانات، وزيادة كفاءة التحقيقات. ولاحظت هيئة الإشراف أن أحد التحديات يتعلق بطرق جمع المعلومات من أصحاب المصلحة واستخدامها في دراسات السوق وحفظ السرية عند نشر نتائج البحوث لأن الكشف عن المعلومات السرية قد يسهل الممارسات المانعة للمنافسة.

14- وخلاصة القول إن العديد من التحديات المتصلة بالمنافسة في الأسواق الرقمية والتي تواجهها هيئات المنافسة في البلدان النامية تبدو مألوفة أيضاً لدى العديد من الهيئات في البلدان المتقدمة. غير أنه من الأصعب على الهيئات في العديد من البلدان النامية، التي تملك موارد بشرية ومالية أقل، أن تتغلب على بعض التحديات. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون بعض التحديات المتعلقة بجمع البيانات، ولا سيما من المنصات المهيمنة، أبرز في البلدان النامية، حيث ليس للمنصات وجود مادي ولا تعتبر أسواقها مهمة لهذه المنصات.

باء - حالات حديثة العهد في مجال المنافسة تخص منصات رقمية

15- يصف هذا الفرع حالات حديثة العهد استعرضت فيها هيئات المنافسة في بلدان نامية واقتصادات ناشئة وبلدان متقدمة إنفاذ قوانين المنافسة وعمليات اندماج تخص منصات رقمية.

16- فقد استعرضت هيئة المنافسة في الأرجنتين عمليات اندماج وانتهاكات محتملة لقانون المنافسة تخص منصات رقمية مثل Kinexo و Kaizen.

17- واستعرض المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي في البرازيل استحواذ شركة Naspers على 13 في المائة من أسهم شركة Rocket Internet في شركة Delivery Hero، وهي شركة أوروبية لتوصيل الأغذية، لأن الصفقة ستؤدي إلى تداخل أفقي في السوق الإلكترونية لتوصيل الأغذية. واعتبر المجلس الإداري أن من المهم رصد استراتيجية Naspers في الاستحواذ على الشركات في قطاع السوق المعني، وكذلك أي اتفاقات حصرية مستقبلية مع المطاعم، لأن هذه الاتفاقات يمكن أن تشكل حواجز أمام الداخلين الجدد. وأجيزت عملية الاستحواذ دون قيود بسبب تدني مستوى التركيز الناتج عن الصفقة، فضلاً عن وجود تنافس وتزاحم كافيين في هذه السوق السريعة النمو. ويجري المجلس الإداري حالياً تحقيقين في مجال المنافسة، بدأ كلاهما في عام 2019، أحدهما يحل ما لسوك غوغل في ترخيص نظام تشغيل أندرويد للهواتف المحمولة في سوق أنظمة التشغيل القابلة للترخيص في البرازيل من آثار في المنافسة، والآخر بشأن إمكانية استخلاص غوغل للمحتوى الصحفي المنشور على المواقع الشبكية لشركات الإعلام والأخبار، حيث يمكن أن تسيء غوغل استخدام مركزها المهيمن في الاستفادة من معدلات الاطلاع على المواقع الشبكية التي حافظت عليها لجذب الإعلانات عبر الإنترنت.

18- وفي مصر، استعرض جهاز حماية المنافسة حالتي اندماج في الأسواق الرقمية في السنوات الثلاث الماضية، قامت في الأولى بتحقيق مسبق في استحواذ شركة أوبر العالمية على شركة كريم الإقليمية لاستدعاء سيارات الأجرة، وخلصت في تحليلها إلى أنه اتفاق مانع للمنافسة بموجب المادة 6 من قانون حماية المنافسة. وبدأ جهاز حماية المنافسة الإجراءات بإصدار تدابير مؤقتة في تشرين الأول/أكتوبر 2018 توعد إلى مقامي خدمات استدعاء سيارات الأجرة بإخطار الجهاز قبل حدوث أي صفقة من هذا القبيل، لتجنب الإخلال بالمادة 6 والاستفادة من إعفاء بموجب الفقرة 2 منها. وامتثل الطرفان وأتم جهاز حماية المنافسة تقييمه في كانون الأول/ديسمبر 2019 بإصدار أوامر تلزم الطرفين بضمان عدم تضرر الركاب والسائقين بعد الصفقة بزيادة الأسعار أو بانخفاض الجودة والابتكار. وشجعت الالتزامات الواقعة على الطرفين أيضاً دخول السوق بمطالبة شاعها بتبادل البيانات مع المنافسين الجدد، على نحو يسمح لهم بالمنافسة بفعالية أكبر في السوق. ونظراً لصعوبة وتعقيد تقييم الكفاءة في هذه الحالة بسمات رقمية، عقد جهاز حماية المنافسة اجتماعات مع مختلف أصحاب المصلحة في السوق الرقمية الأوسع، وحل دراسة استقصائية للمستهلكين أجراها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار نيابة عنه، واستعرض الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكم قطاع النقل في مصر. وقد أتاحت هذه الخطوات لجهاز حماية المنافسة تحديد السوق المعنية بطريقة تعكس بشكل واقعي سوق النقل في مصر وتحليل الحواجز التي تحول دون دخول منافسين جدد ونظريات الضرر. وكان الاستعراض الثاني الذي أجراه جهاز حماية المنافسة في مجال الاندماج استعراض الاتفاق الأفقي بين شركة Glovo لخدمات التوصيل والمستثمر الرئيسي Delivery Hero، وهو الشركة الرائدة في مجال تقديم خدمات التوصيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي عام 2018، أبرمت شركة Delivery Hero اتفاقاً سهماً مع شركة Glovo منح الشركة الأولى حصة أقلية في حافظة الأسهم، على نحو يسمح لها بالاطلاع على معلومات حساسة تجارياً عن عمليات منافستها في السوق المصرية والتأثير على قرارات استراتيجية في مجال الأعمال. وعقب قرار شركة Glovo بالخروج من السوق المصرية، على الرغم من أنها استحوذت على حصة سوقية قدرها 70-80 في المائة في السوق الوطنية العالية المنافسة لتوصيل الأغذية، تدخل جهاز حماية المنافسة ووجد في تحقيقه أن شركة Delivery Hero قد استخدمت حقوقها السهمية ذات الأقلية بطريقة أدت إلى القضاء على المنافسة الفعلية⁽⁸⁾. وطلبت Delivery Hero من Glovo الخروج من السوق المصرية، لإفساح المجال أمام فرعها الآخر Otlob. وأدى تدخل جهاز حماية المنافسة إلى عودة Glovo إلى السوق كمنافس، والحفاظ على وظائف حوالي 3 000 موظف، وفي الوقت نفسه إلى إتاحة حيز أكبر لنمو المنافسين الجدد.

19- وعالجت لجنة المنافسة الإندونيسية قضيتي منافسة في السوق الرقمية، إحداها تتعلق بممارسات تمييزية وتكامل رأسي من شركة Grab، والأخرى تتعلق بحجب شركة نتليكس لشركة Telkom.

20- واستعرضت لجنة المنافسة الباكستانية قضية اندماج كريم وأوبر في عام 2019، بالنظر إلى الحصة السوقية الكبيرة لشركة كريم في باكستان وكمية بيانات المستهلكين التي تمتلكها الشركة. وفرضت لجنة المنافسة شرطين في إجازة عملية الاندماج، هما أن تسمح أوبر لأي منافس جديد يدخل السوق بالاطلاع على بيانات المستهلكين وفقاً لأحكام وشروط معقولة، لتجنب أي إساءة استخدام للهيمنة على البيانات الرقمية؛ وأن تسمح أوبر للمستهلكين الأفراد باسترداد بياناتهم الشخصية والتحول إلى منصة أخرى، وبالتالي تشجيع استخدام منصات متعددة. واستعرضت لجنة المنافسة قضايا أخرى ذات صلة بالأسواق والبيانات الرقمية، بما في ذلك، في عام 2018، استثمار مجموعة Ant في مصرف Telenor Microfinance Bank واستحواذ علي بابا على Daraz، وهي منصة تسوق عبر الإنترنت تعمل أيضاً في بلدان أخرى في جنوب آسيا.

(8) انظر : <https://www.menabytes.com/eca-glovo-delivery-hero>.

21- وفي الاتحاد الروسي، أجرت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في عام 2017 تحقيقاً في ممارسات غوغل التي يُحتمل أن تكون مانعة للمنافسة، وخلصت إلى أن غوغل أساءت استخدام مركزها المهيمن في سوق التطبيقات المثبتة مسبقاً؛ ولإعادة حرية المنافسة، أُجبرت غوغل على مراجعة عقودها مع مصنعي الأجهزة المحمولة لاستبعاد المتطلبات المانعة للمنافسة التي تقيد تثبيت تطبيقات وخدمات المطورين الآخرين⁽⁹⁾. كما أصدرت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار حكماً ضد شركة آبل يثبت إساءة استخدام مركز مهيمن، ويفرض على الشركة معالجة المشكلة بإزالة الأحكام التي تمنحها الحق في رفض تطبيقات أطراف ثالثة في متجرها لأي سبب من الأسباب؛ وضمان ألا تكون للتطبيقات الداخلية أسبقية على تطبيقات الأطراف الثالثة.

22- وأفادت هيئة المنافسة التركية أن عدد الحالات المعروضة عليها وما نتج عنها من تحقيقات في الأسواق الرقمية ما برح يتزايد في السنوات العشر الأخيرة، وهو يستأثر حالياً بجزء كبير من عبء العمل الذي تقوم به في مجال الإنفاذ. واعتمدت الهيئة ثلاثة قرارات في الأسواق الرقمية في السنوات الثلاث الماضية، منها قراران يتعلقان بغوغل، ولديها خمسة تحقيقات جارية في منصات رقمية، منها اثنان يتعلقان بغوغل وثلاثة تتعلق بمنصات محلية.

23- وتبين هذه الحالات أن هيئات المنافسة في العديد من البلدان النامية والاقتصادات الناشئة تعكف على معالجة الممارسات المانعة للمنافسة وعمليات الاندماج والاستحواذ التي تخص منصات رقمية، على الرغم من وجود بعض التحديات. وفي بعض الحالات، وجدت حلولاً مبتكرة من شأنها أن تحافظ على القدرة التنافسية للأسواق المعنية، مثل استعراض جهاز حماية المنافسة في مصر لاستحواذ أوبر على كريم، حيث طلبت الهيئة بعد ذلك من الشركة المستحوذة تقاسم البيانات مع المنافسين الجدد للحفاظ على المنافسة في السوق. وتقوم هيئات المنافسة في البلدان النامية بتكييف الأدوات القائمة وتصميم حلول لمعالجة واقع الأسواق الرقمية.

24- وواصلت هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة استخدام سلطاتها الإنفاذية ضد شركات التكنولوجيا الكبيرة. وبدأ بعضها، بعد الامتناع عن أي إجراء لفترة طويلة، في مباشرة تحقيقات تتعلق بالمنافسة في المنصات الرقمية. فعلى سبيل المثال، أقامت وزارة العدل في الولايات المتحدة والنيابات العامة في 11 ولاية، في تشرين الأول/أكتوبر 2020، دعوى قضائية على غوغل في مكافحة الاحتكار، بدعوى أن غوغل حافظت بشكل مخالف للقانون على احتكارات من خلال ممارسات مانعة للمنافسة في أسواق البحث وأسواق إعلانات البحث، وهذا أول إجراء إنفاذ تتخذه الولايات المتحدة ضد شركة تكنولوجيا كبيرة بموجب قانون شيرمان منذ القضية التي أُقيمت على مايكروسوفت في عام 1998⁽¹⁰⁾. وتهدف لجنة التجارة الاتحادية إلى التحرك ضد احتمال قيام منصات كبيرة بإساءة استخدام القوة السوقية سعياً للقضاء على حرية المنافسة في الأسواق الرقمية عن طريق تثبيط الدخول إليها وإزالة التهديدات التنافسية التي قد تأتي من مشاريع ناشئة واعدة. وللمساعدة في تعميق فهم عمليات الاستحواذ التي تعتمد عليها شركات التكنولوجيا الكبيرة واحتمال منعها للمنافسة وقضائها على المنافسين الناشئين أو المحتملين، أصدرت لجنة التجارة الاتحادية في شباط/فبراير 2020 أوامر خاصة بموجب المادة 6(ب) من قانون لجنة التجارة الاتحادية لخمس شركات تكنولوجيا كبيرة، هي آبل وألفابيت وأمازون وفيسبوك ومايكروسوفت، تطلب منها تقديم معلومات عن عمليات الاستحواذ السابقة التي لم تبلغ إلى سلطات مكافحة الاحتكار، بما في ذلك

(9) انظر : <http://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50028>

(10) انظر : <https://www.competitionpolicyinternational.com/too-big-not-to-fail-googles-antitrust-woes/>

المعلومات والوثائق المتعلقة بشروط كل صفقة ونطاقها وهيكلها والغرض منها⁽¹¹⁾. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، قدمت لجنة التجارة الاتحادية شكوى على فيسبوك بعد تحقيق أجري بالتعاون مع تحالف من مدعين عامين في 46 ولاية ومقاطعة كولومبيا وغوام، بدعوى أن فيسبوك "تحافظ بشكل مخالف للقانون على احتكارها لشبكات التواصل الاجتماعي الشخصي من خلال نمط سلوك مانع للمنافسة دام سنوات عدة" وأنها انخرطت في استراتيجية منهجية للقضاء على أي تهديد لاحتكارها، بسبل منها عمليات الاستحواذ وفرض شروط مانعة للمنافسة على مطوري البرمجيات، وهو نمط سلوك "يضر بالمنافسة، ولا يترك للمستهلكين سوى خيارات قليلة للتواصل الاجتماعي الشخصي ويحرم شركات الإعلان من فوائد المنافسة"؛ وتسعى اللجنة إلى استصدار أمر قضائي دائم في محكمة اتحادية يمكن أن يطلب، في جملة أمور، "تصفية أصول، بما فيها إنستغرام وواتساب؛ ومنع فيسبوك من فرض شروط مانعة للمنافسة على مطوري البرمجيات؛ ومطالبة فيسبوك بالتماس إشعار وموافقة مسبقين لعمليات الاندماج والاستحواذ مستقبلاً"⁽¹²⁾.

جيم - المبادرات التشريعية والتنظيمية التي اتخذتها هيئات المنافسة والتي تخص منصات رقمية

25- اعتمدت هيئات المنافسة مبادرات تنظيمية وغير تنظيمية لمعالجة قضايا المنافسة في الأسواق الرقمية. ويقدم هذا الفرع لمحة عامة عن تعديلات قوانين المنافسة التي يراد منها التصدي لنماذج الأعمال الجديدة للاقتصاد الرقمي؛ وعن اللوائح الجديدة الخاصة بالمنصات الرقمية؛ وكذلك عن نُهج ألين (غير ملزمة) مثل المبادئ التوجيهية و/أو دراسات السوق التي بدأ استخدامها مؤخراً في جميع أنحاء العالم.

1- تعديلات قوانين المنافسة للتكيف مع سمات الأسواق الرقمية

26- عدلت بعض الحكومات قوانينها المتعلقة بالمنافسة أو تعترمت تعديلها من أجل تحسين استيعاب الممارسات المانعة للمنافسة في الأسواق الرقمية، بسبل منها مثلاً إدخال مفاهيم جديدة ذات صلة وتعريفها.

27- وفي أوروبا، أُجري أول تنقيح تشريعي لمعالجة شواغل المنافسة المتعلقة بالمنصات الرقمية في ألمانيا. وما برح مكتب الكارتلات الاتحادي يتعامل مع قضايا المنافسة في هذا المجال، ويمكن من دراسة القرارات التي اتخذت مؤخراً في أعقاب التحقيقات التي أُجريت في آبل وأمازون وفيسبوك فهم الهدف منها وهو إعادة حرية المنافسة وحمايتها في الأسواق الرقمية⁽¹³⁾. وفي أيلول/سبتمبر 2020، أقرت ألمانيا التعديل العاشر لقانون المنافسة، الذي ينص على إنشاء إطار جديد لمعالجة الاقتصاد الرقمي وقضايا المنافسة ذات الصلة، والذي بدأ نفاذه في كانون الثاني/يناير 2021⁽¹⁴⁾. ويُدخل قانون الرقمنة هذا فئة جديدة من الشركات، هي المشاريع ذات الأهمية الكبرى بالنسبة للمنافسة عبر الأسواق، والتي يُحظر عليها الانخراط في ممارسات مسيئة محددة. وتقوض المادة 19(أ) مكتب الكارتلات الاتحادي التدخل في مرحلة

(11) انظر : <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies>

(12) انظر : <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegal-monopolization>

(13) انظر : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/17_07_2019_Amazon.html,

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2017/19_01_2017_audible.html, and

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html

(14) Germany, Federal Cartel Office, 2020, Bundeskartellamt welcomes Economic Affairs Ministry's plans to modernize competition law, 25 February

مبكرة في الحالات التي تهدد فيها هذه الفئة الجديدة من الشركات حرية المنافسة. وسيتمكن المكتب من حظر أنواع معينة من السلوك على المنصات المتحركة في النفاذ، مثل التفضيل الذاتي لخدمات المنصة أو منع الشركات الثالثة من دخول السوق بحرمانها من الاطلاع على بيانات محددة. ويضيف التعديل أيضاً معايير جديدة ينبغي مراعاتها في تقييم القوة السوقية، وهي الحصول على البيانات ذات الصلة بالمنافسة؛ وقوة الوساطة التي تتمتع بها منصة رقمية. والمكتب مخول الآن أن يطلب من المنصات الإلكترونية الكبيرة منح إمكانية الاطلاع على البيانات لصالح الشركات التي تعتمد عليها، مقابل تعويض واف، ويضمن التعديل فعالية هذا الحكم بتقصير مدة الإجراءات القانونية. ويمكن الآن أن تتجاوز الطعون المقدمة ضد قرارات مكتب الكارتلات الاتحادي استناداً إلى المادة 19(أ) المحكمة الإقليمية العليا في دوسلدورف، وهي محكمة الدرجة الابتدائية في سائر دعاوى قانون المنافسة، وأن تُعرض مباشرة على محكمة العدل الاتحادية⁽¹⁵⁾.

28- كما عدلت البلدان النامية والاقتصادات الناشئة تشريعاتها لتنظيم المنصات الرقمية، وإن كانت هذه التعديلات لم تدخل حيز التنفيذ حتى شباط/فبراير 2021. فعلى سبيل المثال، تنوي الصين تنقيح قانون المنافسة لزيادة التدقيق في المنصات الإلكترونية. وفي كانون الثاني/يناير 2020، أصدرت الإدارة الحكومية لتنظيم السوق، وهي الهيئة المعنية بالمنافسة، مشروع تعديل لقانون المنافسة يتضمن معايير للنظر في إساءة استخدام الهيمنة في الأسواق الرقمية، مثل آثار الشبكات، ووفورات الحجم، وآثار الارتهان، والقدرة على الحصول على البيانات ذات الصلة ومعالجتها⁽¹⁶⁾. وفي الاتحاد الروسي، أدى البرنامج الوطني للاقتصاد الرقمي إلى صياغة تعديل لقانون المنافسة، يتضمن مفاهيم جديدة مثل المنصات الرقمية وآثار الشبكات ونهج التعامل الجديدة مع الممارسات المانعة للمنافسة في الأسواق الرقمية⁽¹⁷⁾.

2- اللوائح الجديدة الخاصة بالمنصات الرقمية

29- اختارت بعض الولايات القضائية، بدلاً من تعديل قانون المنافسة، وضع لوائح جديدة خاصة بالمنصات الرقمية. واعتمدت المفوضية الأوروبية، وهي واحدة من أكثر السلطات استباقاً فيما يتعلق بالمنصات الرقمية من حيث الإنفاذ والإصلاحات التنظيمية، اللائحة 1150/2019 بشأن تعزيز الإنصاف والشفافية لمؤسسات الأعمال المستخدمة لخدمات الوساطة عبر الإنترنت، والتي دخلت حيز التنفيذ في الاتحاد الأوروبي في تموز/يوليه 2019⁽¹⁸⁾. وتكميلاً لهذه اللائحة وتيسيراً لتنفيذها، فضلاً عن امتثال المنصات الرقمية لها، اعتمدت المفوضية الأوروبية في كانون الأول/ديسمبر 2020 مبادئ توجيهية بشأن تصنيف درجة الشفافية تهدف إلى مساعدة المنصات الرقمية على تطبيق متطلبات اللائحة 1150/2019 وعلى تحسين طريقة الوقوف على المعايير الرئيسية لتحديد درجات التصنيف وعرضها على مستخدمي المواقع الشبكية للشركات والأعمال⁽¹⁹⁾. كما تقوم المفوضية الأوروبية بوضع أداة جديدة في مجال المنافسة لمعالجة الثغرات في قواعد المنافسة الحالية للاتحاد الأوروبي والسماح بالتدخل الفعال في أوانه فيما يتعلق

(15) انظر: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html

(16) انظر: https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1578304424/ChinaDraftAMLAmdendment_untimm.pdf and <https://www.cnbc.com/2020/11/12/morgan-stanley-chinas-draft-anti-monopoly-rules-impact-on-internet-firms.html>

(17) انظر: <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15345>

(18) انظر: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1150>

(19) انظر: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC1208%2801%29>

بمشاكل المنافسة الهيكلية في جميع الأسواق⁽²⁰⁾. ومن المتوقع أن تكون الأداة الجديدة ماثلة لأداة التحقيق في الأسواق التي تستخدمها هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وأن تسمح للمفوضية الأوروبية بدراسة الأسواق على نطاق أوسع وجمع الأدلة وإجراء مشاورات غير رسمية مع الجهات الفاعلة في الأسواق. وعلاوة على ذلك، أعدت المفوضية الأوروبية لائحة مسبقة للمنصات المتحكمة في النفاذ، هي قانون الأسواق الرقمية، الذي يحدد المعايير اللازمة لاعتبار منصة من المنصات متحكمة في النفاذ ويحمل هذه المنصات مسؤولية في الأسواق الرقمية من خلال وضع قواعد مشتركة، بما في ذلك حظر التفضيل الذاتي على هذه المنصات، التي تتنافس مع تجار مستقلين على منصاتهما، ومطالبة هذه المنصات بعدم منع المستخدمين من إلغاء تثبيت أي برنامج أو تطبيق مثبت مسبقاً. ولضمان فعالية القواعد الجديدة، يتوخى مشروع القانون توقيع عقوبات في حالات عدم الامتثال، بفرض غرامات تصل إلى 10 في المائة من إجمالي رقم الأعمال السنوي للشركة في جميع أنحاء العالم، وفي حالات الانتهاك المنهجي، فرض حلول علاجية إضافية، بما في ذلك الحلول الهيكلية مثل تصفية الاستثمارات أو تفكيك مؤسسة الأعمال⁽²¹⁾.

30- وتعتمد اليابان لوائح محددة تهدف إلى تنظيم المنصات الرقمية. ففي شباط/فبراير 2021، سنت اليابان قانون تحسين شفافية وإنصاف المنصات الرقمية، بهدف تحسين الشفافية والإنصاف في المعاملات، على ألا تتعارض اللوائح مع الابتكار الرقمي. وتتص المادة 3 المتعلقة بالمبادئ الأساسية على أن المنصات الرقمية تساهم في زيادة الفوائد للمستخدمين وتؤدي دوراً مهماً في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في البلد، وبالتالي، فإن أي تدابير يراود منها تحسين شفافية وإنصاف المنصات الرقمية يجب تنفيذها في المقام الأول بمبادرة طوعية واستباقية من المنصات نفسها، وينبغي إبقاء مشاركة الحكومة أو تطبيق اللوائح الأخرى عند أدنى حد ممكن حتى تتمكن المنصات الرقمية من ممارسة فرادتها وإبداعها ممارسة وافية. ويشترط القانون على المنصات الرقمية ما يلي: (أ) الكشف عن المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك أحكامها وشروطها، والإخطار المسبق عند إجراء أي تغييرات؛ و(ب) وضع إجراءات داخلية مناسبة لضمان إنصاف المعاملات أو لتسوية المنازعات مع المستخدمين؛ و(ج) تقديم تقارير تقييم ذاتي سنوية بشأن وضع البندين (أ) و(ب) إلى وزير الاقتصاد والتجارة والصناعة. وكل من يتخلف عن امتثال هذا الالتزام بالإبلاغ معرض لدفع غرامة. ويستعرض الوزير التقارير وقيمها، ويكشف عن نتائج التقييم، ويملك، عند الاقتضاء، سلطة إصدار توصيات وإعلانات عامة؛ ويحال أي اشتباه في حدوث انتهاك لقانون المنافسة إلى اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة. واستند القانون إلى المناقشات التي عُقدت في أيلول/سبتمبر 2019 في مقر تنافس الأسواق الرقمية داخل مجلس الوزراء، والتي شاركت فيها اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، ووزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، ووزارة الداخلية والاتصالات⁽²²⁾.

3- المبادئ التوجيهية

31- نظراً لما تتطوي عليه التعديلات التشريعية من إجراءات مرهقة ومطولة، اختار العديد من هيئات المنافسة في السنوات القليلة الماضية إصدار مبادئ توجيهية لوضع قواعد وتوضيح نهجها إزاء أنواع معينة من سلوك المنصات الرقمية.

(20) انظر: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_new_comp_tool/index_en.html.

(21) انظر: https://ec.europa.eu/cyprus/news_20201216_2_en.

(22) انظر: <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=502AC0000000038> and https://www.kantei.go.jp/jp/singi/igimarket/pdf_e/documents_200218.pdf.

32- ففي الصين، أصدرت الإدارة الحكومية لتنظيم الأسواق في شباط/فبراير 2021 مبادئ توجيهية لمكافحة الاحتكار في اقتصاد المنصات، لمنع ووقف السلوك الاحتكاري للمنصات الإلكترونية وتوجيهها نحو امتثال قانون المنافسة الوطني. وتتسق هذه المبادئ التوجيهية مع التعديل المقترح لقانون المنافسة. وتوضح المبادئ التوجيهية الممارسات المانعة للمنافسة المتصلة بالمنصات الرقمية، مثل الاتفاقات المانعة للمنافسة باستخدام البيانات والخوارزميات على المنصات لجمع معلومات حساسة أو تبادلها. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن المبادئ التوجيهية عوامل يجب أخذها في الاعتبار عند تحديد المركز السوقي المهيمن لمنصة رقمية والسلوك الذي يمكن اعتباره إساءة استخدام للمركز المهيمن، مثل رفض التعامل دون مبرر. وتشير المبادئ التوجيهية أيضاً إلى ما تجر به الصين من استعراض لحالات الاندماج فيما يتعلق بالمنصات الإلكترونية. وقد تشمل الحلول العلاجية تفكيك البيانات، وإنهاء الاتفاقات الحصرية، وتعديل قواعد أو خوارزميات المنصات⁽²³⁾.

33- وما فتئت اليابان توضح نهجها إزاء شواغل المنافسة في الأسواق الرقمية في ظل النظام الحالي لقانون المنافسة من خلال نشر المبادئ التوجيهية والتقارير ذات الصلة، وكذلك باعتماد لوائح محددة للمنصات الرقمية⁽²⁴⁾.

34- وفي الاتحاد الروسي، وقبل سن تعديل لقانون المنافسة وتكميلاً للتعديل، أصدرت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار، بموجب قانون المنافسة الحالي، توصيات بشأن الممارسات في استخدام تكنولوجيات المعلومات في التجارة، بما في ذلك تلك المتعلقة باستخدام خوارزميات الأسعار (2019) وتوصيات بشأن كشف الكارتلات وغيرها من الاتفاقات المانعة للمنافسة ومنعها في الاقتصاد الرقمي (2020)، وهي توصيات تستحدث وتعرف مصطلحات ومفاهيم جديدة وتصف ممارسات الأعمال المقبولة وغير المقبولة قانوناً في الأسواق الرقمية⁽²⁵⁾.

4- دراسات السوق

35- اتبعت هيئات المنافسة في بلدان نامية، بما في ذلك إندونيسيا والبرازيل وتركيا وكولومبيا وكينيا، وكذلك في بلدان وولايات قضائية متقدمة، بما في ذلك أستراليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، نهجاً أليّن من تعديل اللوائح أو اعتمادها، فأجرت دراسات للسوق ونشرت تقارير عن المنافسة في الأسواق الرقمية. وتبحث هذه الدراسات والتقارير ممارسات الأعمال وشواغل المنافسة التي تخص منصات رقمية مهيمنة وتقدم حلولاً لكيفية التعامل مع هذه المسائل.

36- وسواء اختارت الحكومات تعديل قوانين المنافسة أو اعتماد لوائح أو مبادئ توجيهية جديدة، فإن أي مبادرة تشريعية أو تنظيمية تتعلق بالمنصات الرقمية يجب أن تكون مواتية للمنافسة وأن تيسر دخول منافسين جدد. فعلى سبيل المثال، أكدت هيئة الإشراف على الصناعة والتجارة في كولومبيا على دور ترويج المنافسة بوصفه عنصراً أساسياً في وضع لوائح مواتية للمنافسة، ولخلق ثقافة الامتثال لقواعد المنافسة بين مؤسسات الأعمال الرقمية، وتبسيط الضوء على فوائد المنافسة للشباب. وأجرت هيئة

(23) انظر : http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html

(24) انظر : <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217.html>,

https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217_DP.html,

<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2017/June/170606.html>,

<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031.html> and

<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2020/April/200428.html>

(25) انظر : <https://fas.gov.ru/documents/1-16fb9764-b5c1-48fe-8088-9f3f02144aea> and <https://fas.gov.ru/news/30139>

الإشراف دراسة للسوق بشأن منصات المطابقة الرقمية لخدمات الإقامة السياحية، كما شاركت في أنشطة ترويجية مع فروع أخرى من الحكومة والجهات التنظيمية والتشريعية.

37- وأجرت لجنة المنافسة الإندونيسية دراسات سوق بشأن الاقتصاد الرقمي في إندونيسيا (2017) وأعدت موجزاً سياساتياً بشأن المنصات الرقمية (2019)⁽²⁶⁾.

38- وأعطت هيئة المنافسة الكينية الأولوية للإنفاذ في الأسواق الرقمية كأحد مجالات تركيزها الاستراتيجية وأجرت دراسات عن الأسواق الرقمية، ولا سيما في القطاع المالي.

39- وفي باكستان، أدت الزيادة الأخيرة في عمليات الاندماج والاستحواذ القائمة على البيانات في الأسواق الرقمية إلى تجدد الاهتمام بولايات مختلف الجهات التنظيمية فيما يتعلق بهذه الأسواق. واقترحت لجنة المنافسة نهجاً تعاونياً بين هيئات المنافسة والجهات التنظيمية القطاعية ذات الصلة، لصياغة نظام يتكيف مع دينامية الأسواق الرقمية بدلاً من تنظيم مختلف جوانب هذه الأسواق من خلال مؤسسات مختلفة. غير أن ذلك يتطلب إعادة توجيه مهم للولايات التنظيمية والأهداف الاستراتيجية، فضلاً عن إجراء مشاورات واسعة لتتقيد الأطر القانونية القائمة، الأمر الذي يستلزم إرادة سياسية كبيرة وجهداً ووقتاً. وشاركت لجنة المنافسة في مبادرات أطلقتها باكستان لضمان فتح الأسواق الرقمية وساعدت الحكومة على صياغة الإطار الوطني لسياسة التجارة الإلكترونية⁽²⁷⁾. وفي عام 2020، قدمت لجنة المنافسة إضافة إلى الإطار تحدد الشواغل المحتملة المتعلقة بالمنافسة وحماية المستهلك التي يمكن أن تنشأ في التجارة الإلكترونية. وبدأت اللجنة أيضاً في المشاركة في اجتماعات المجلس الوطني للاتصالات وأمن المعلومات، الذي يجمع بين أصحاب المصلحة الرئيسيين لمناقشة أهمية حماية البيانات الشخصية ودور المنصات في جمع البيانات ومعالجتها، وهي مبادرة مهمة لأن نماذج الأعمال للمنصات الرقمية تؤثر في مجالات عديدة، مثل المنافسة وحماية المستهلك وجمع البيانات وحمايتها. ويتطلب الاقتصاد الرقمي من الجهات التنظيمية القطاعية اتباع نهج سياسي شامل، لمعالجة طبيعته المتعددة الأبعاد.

40- وفي بيرو، يجري المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية دراسة للسوق بشأن نُظم الدفع لتحديد فرص تحسين ظروف المنافسة في هذه السوق واقتراح إصلاحات تنظيمية. وتستكشف الدراسة استخدام وسائل الدفع الرقمية، التي تعتبر أساسية لتعميم الخدمات الرقمية والمالية.

41- وأبلغت هيئة المنافسة التركية عما أنجز من عمل مؤخراً في إعداد تقرير عن سياسة الرقمنة والمنافسة، وهي مبادرة حديثة لمواكبة التطورات الوطنية والدولية في الاقتصاد الرقمي، ورسم سياسة المنافسة في العصر الرقمي. وسيوضح التقرير أهداف سياسة المنافسة في العصر الرقمي والمبادئ الشاملة لتقرير إنفاذ قوانين المنافسة في الأسواق الرقمية. وفي عام 2020، شرعت الهيئة في إجراء تحقيق قطاعي في منصات التجارة الإلكترونية بهدف إلى النظر في النتائج التنافسية والشواغل المانعة للمنافسة التي تثيرها التجارة الإلكترونية.

دال - اعتبارات للتعافي الاقتصادي الشامل للجميع

42- تتيح المنصات الإلكترونية للمشاريع البالغة الصغر وللمشاريع الصغيرة والمتوسطة فرصة للنفاذ إلى الأسواق. وفي سياق التعافي الاقتصادي الشامل للجميع من الأزمة الناجمة عن الجائحة، يتسم دعم نفاذ هذه المؤسسات إلى الأسواق بأهمية أكبر من أي وقت مضى، ولا سيما في البلدان النامية. ويتعين

(26) انظر : <https://eng.kppu.go.id/report/> and https://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/DigPlatBrief_FINAL-.pdf.pdf

(27) انظر : <https://www.commerce.gov.pk/ecommerce-policy-2019/>.

على هيئات المنافسة أن تكفل المنافسة النزيهة في الأسواق الإلكترونية وأن تكون العلاقة التعاقدية بين الأسواق الإلكترونية والمشاريع البالغة الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة منصفة. فعلى سبيل المثال، ينطبق قانون تنظيم الأحكام والشروط في جمهورية كوريا على العقود المبرمة بين مؤسسات الأعمال، ويمكن استخدام هذه اللائحة لمعالجة الأحكام والشروط غير المنصفة التي تفرضها المنصات الإلكترونية على التجار. وتنظم لجنة التجارة المنصفة في جمهورية كوريا الممارسات التجارية غير المنصفة التي تقوم بها منشآت غير مهيمنة، مثل إساءة استخدام مركز تفاوضي متفوق. وينظم قانون المنافسة الوطني كلاً من انتهاكات المنافسة التقليدية مثل إساءة استعمال المركز المهيمن، والكارتلات والاندماجات المانعة للمنافسة، والممارسات التجارية غير المنصفة. والفرق الرئيسي بين حالات إساءة استعمال المركز المهيمن والممارسات التجارية غير المنصفة هو أن لجنة التجارة المنصفة لا يتعين عليها، في حالة الممارسات التجارية غير المنصفة، أن تثبت أن المنشأة المعنية تتمتع بمركز مهيمن في سوق من الأسواق. وينص قانون تنظيم الاحتكار والتجارة المنصفة على قائمة شاملة بالممارسات التجارية غير المنصفة، بما في ذلك التعامل التجاري مع شريك متعاقد بالاستفادة بشكل غير منصف من مركزه في التجارة (المادة 23(4))⁽²⁸⁾. ويمكن الاحتجاج بهذا الحكم لمعاقبة المنصات الإلكترونية التي تسيء استخدام مركز تفاوضي متفوق. وتهدف المادة إلى التعامل مع السلوك الاستغلالي لشركة ضد شريكها التجاري باستخدام مركز تفاوضي متفوق. ويمكن أن تستخدم هيئات المنافسة هذه الأحكام لمعالجة ما يصدر عن المنصات الإلكترونية من سلوك غير منصف، مثل فرض شروط تعاقدية غير منصفة أو زيادة معدلات العمولات من جانب واحد أو تغيير شروط العقد.

43- ويبدو أن التحدي الأكبر الذي تواجهه بلدان نامية كثيرة في التعامل مع المنصات الرقمية الكبيرة يكمن في أحجام أسواقها. فالاقتصادات النامية أو الناشئة الكبيرة أسواق مهمة لمنصات التكنولوجيا الكبيرة وقد تكون في وضع أفضل لفرض قواعد وعقوبات على المنصات الكبيرة. وعلى النقيض من ذلك، فإن معظم البلدان النامية لديها أسواق أصغر نسبياً، وبالتالي قد يكون من الأصعب عليها فرض قواعد أو عقوبات أشد على المنصات العالمية. ويمكن التغلب على هذا التحدي بالبحث عن حلول على الصعيد الإقليمي. فعلى سبيل المثال، اعتمدت عدة منظمات اقتصادية إقليمية قواعد للمنافسة، مثل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وفي أفريقيا، يمكن التوصل إلى مثل هذا الحل في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وفي آسيا، يمكن أن تعزز رابطة أمم جنوب شرق آسيا مبادراتها الإقليمية في مجال المنافسة وأن تتجه صوب نظام منافسة إقليمي. وفي أمريكا اللاتينية، يمكن تنشيط قواعد المنافسة الإقليمية داخل جماعة دول الأنديز.

ثالثاً - تحليل مقارن لمبادرات متخذة مؤخراً

44- يعرض هذا الفصل تحليلاً مقارناً لمبادرات اتخذتها الحكومات في جميع أنحاء العالم.

ألف - الأطر القانونية والتنظيمية الجديدة أو المعدلة

45- كما ورد في الفصل الثاني، تبذل حكومات عديدة جهوداً استباقية لمعالجة مسائل المنافسة في الاقتصاد الرقمي. ومن بين هذه الجهود، يوجد توجه عالمي صوب اعتماد لوائح جديدة محددة أو تعديل

(28) انظر: https://www.ftc.go.kr/eng/cop/bbs/selectBoardList.do?key=2835&bbsId=BBSMSTR_0000

.00003631&bbsTyCode=BBST11

قوانين المنافسة التي تستهدف هذه المسائل، وكذلك صوب توضيح أو تكييف قوانين المنافسة القائمة. وقد لوحظ هذا التوجه لا في البلدان المتقدمة فحسب ولكن أيضاً في بعض البلدان النامية والاقتصادات الناشئة. فعلى سبيل المثال، قام الاتحاد الروسي وألمانيا والصين بتعديل قوانين المنافسة لمعالجة مسائل المنافسة التي ظهرت في الأسواق الرقمية. وقد أسندت هذه التعديلات سلطات جديدة إلى هيئات المنافسة، فمثلاً صار يجوز الآن لمكتب الكارتلات الاتحادي أن يتدخل في القضايا في مرحلة مبكرة. واستحدثت التعديلات أيضاً فئات جديدة من الشركات مثل المنصات المتكّمة في النفاذ أو المشاريع ذات الأهمية الكبرى للمنافسة عبر الأسواق. وستضع هذه الشركات لمزيد من التدقيق وستمنح مزيداً من المسؤوليات لكي تبقى السوق التي تعمل فيها تنافسية ومفتوحة للمنافسين الجدد المحتملين. وأدرجت التعديلات الأخيرة الممارسات التي قد تثير شواغل بشأن المنافسة. كما وسعت أو أوضحت نطاق تطبيق قوانين المنافسة في الأسواق الرقمية.

46- وأعدت اليابان والاتحاد الأوروبي لوائح مسبقة جديدة للمنصات الإلكترونية. وفرضت اليابان التزامات جديدة، مثل الكشف عن المعلومات. وفي الاتحاد الأوروبي، يمكن اعتبار قانون الأسواق الرقمية امتداداً أو تكميلاً لنظام قوانين المنافسة القائم، لأنه يحدد المنصات المتكّمة في النفاذ ويحظر عليها ممارسات معينة، بما في ذلك التفضيل الذاتي ومنع المستخدمين من إلغاء تثبيت أي برنامج أو تطبيق مثبت مسبقاً، مع فرض عقوبات في حال انتهاك هذه الأحكام.

47- ويجدر بالذكر أن وضع مثل هذه اللوائح الجديدة عمل تساهم فيه هيئات عامة غير هيئات المنافسة بل ويتجاوز اختصاص هيئات المنافسة، مع ما يترتب على ذلك من آثار على المستهلكين وعلى خصوصيتهم. وهذا يعني أن الحكومات تعترم تنظيم عمل المنصات الإلكترونية ليس فقط بسبب الشواغل المتعلقة بالمنافسة، ولكن أيضاً لاعتبارات سياسية أخرى مثل الاعتبارات المتعلقة بحماية المستهلك وحماية البيانات وسياسة الصناعة الرقمية. وفي اليابان، قاد مجلس الوزراء عملية صياغة قانون تحسين الشفافية والإنصاف في المنصات الرقمية بالتعاون مع اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، ووزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، ووزارة الشؤون الداخلية والاتصالات. وفي ألمانيا، حيث عدل قانون المنافسة بدلاً من اعتماد لوائح جديدة، أعدت الوزارة الاتحادية للشؤون الاقتصادية والطاقة مشروع التعديل بالتشاور مع مكتب الكارتلات الاتحادي⁽²⁹⁾. ويشمل صوغ وتنفيذ قانون الأسواق الرقمية في الاتحاد الأوروبي، إلى جانب المنافسة، مجالات سياسية مثل الأسواق الداخلية، والصناعة، وريادة الأعمال، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وشبكات الاتصالات، والتكنولوجيا.

48- ومقارنةً باللوائح والمبادئ التوجيهية، تمنح تعديلات القوانين هيئات المنافسة سلطات أكبر وترسم خطأً أوضح بين الممارسات التجارية المقبولة وغير المقبولة، على نحو يوفر اليقين القانوني لمؤسسات الأعمال. غير أن الإصلاحات القانونية تستغرق وقتاً وتتطلب من هيئات المنافسة جهوداً ترويجية قوية، حيث يتعين على الحكومة والهيئات التشريعية أن تكون مقتنعة بضرورة تعديل القانون. وكما هو الحال في ألمانيا مثلاً، يلزم إشراك الأوساط الأكاديمية في إجراء البحوث والدراسات لإثبات عدم كفاية القانون القائم ومن ثم الحاجة إلى تعديله. وفيما يتعلق باللوائح، لا تزال بعض اللوائح المسبقة الجديدة المصممة للمنصات الرقمية تستند إلى التنظيم الذاتي لهذه المنصات. فعلى سبيل المثال، يتطلب قانون تحسين الشفافية والإنصاف في المنصات الرقمية، في اليابان، من المنصات إجراء تقييمات ذاتية، بدلاً من فرض عقوبات على بعض الممارسات التجارية. ويستند ذلك إلى فكرة مؤداها أن اللوائح يحسن تنفيذها بمبادرات طوعية من المنصات الرقمية حتى تتمكن من ممارسة فرادتها وإبداعها ممارسة وافية. وتتجاوز النظم

.Germany, Federal Cartel Office, 2020 (29)

الأخرى التنظيم الذاتي أو التقييم الذاتي وتتوخى فرض عقوبات، مثل قانون الأسواق الرقمية في الاتحاد الأوروبي. ويتوقف الاختيار بين الإصلاحات القانونية أو اتباع نهج ألين في تنظيم عمل المنصات الرقمية على التقاليد والثقافة القانونية في كل دولة.

باء - نهج ألين: دراسات السوق

49- أجرى العديد من هيئات المنافسة دراسات وأبحاثاً في السوق بشأن أسواق رقمية محددة ومسائل منافسة ذات صلة. وهذا يتوافق مع اتباع نهج ألين من الإصلاح القانوني واعتماد لوائح جديدة. ويمكن أيضاً اعتبار إصدار مبادئ توجيهية بشأن المنصات الرقمية، كما يلاحظ في جميع أنحاء العالم، جزءاً من هذا النهج الألين، وكثيراً ما يكون ذلك بعد إجراء دراسات سوق. وهذه الدراسات مفيدة في تحسين فهم أداء المنصات الرقمية وتحديد مسائل المنافسة في الأسواق المعنية. وهي تزيد الوعي لدى الهيئات الحكومية الأخرى والمنصات الرقمية ومؤسسات الأعمال والمستهلكين بالآثار المترتبة على بعض الممارسات التي قد تخل بقانون المنافسة وحتى بقواعد حماية المستهلك وحماية البيانات. وبهذه الطريقة، تساعد على تمهيد الطريق لنهج أكثر إلزاماً، ألا وهو تكييف الأطر القانونية والتنظيمية لمواجهة التحديات المحددة، ليس في مجال المنافسة فحسب، ولكن أيضاً في مجال حماية المستهلك وحماية البيانات. وفي هذا الصدد، سيكون من المفيد بصفة خاصة لهيئات المنافسة أن تتبادل وتتدارس مختلف التجارب، وأن تستكشف التحديات المشتركة، وأن يستمد بعضها من بعض الأفكار. وستستفيد هيئات المنافسة من إمكانية الاطلاع على دراسات السوق والتقارير التي تطلع بها هيئات المنافسة الأخرى. وقد تسترشد بها لإيجاد حلول مكيّفة لمواجهة التحديات التي تواجهها.

رابعاً - استنتاجات وتوصيات مقدمة إلى هيئات المنافسة في البلدان النامية

50- يزداد فهم أوجه القصور الكامنة في الاعتماد الحصري على إنفاذ قوانين المنافسة لمعالجة شواغل المنافسة التي تثيرها المنصات الرقمية. وبالإضافة إلى ذلك، اعترّف بضرورة تنظيم عمل هذه المنصات مسبقاً، لمعالجة المشاكل قبل ظهورها، أي استباق بعض الممارسات المانعة للمنافسة بدلاً من الانتظار حتى تسبب ضرراً بحرية المنافسة في السوق ومحاولة إصلاح ذلك لاحقاً، لا سيما أن هذه الممارسات تتطلب إنفاق قدر كبير من الوقت والموارد.

51- ولمعالجة مسائل المنافسة في الأسواق الرقمية، عدلت بعض الولايات القضائية قوانينها المتعلقة بالمنافسة، واستحدثت مفاهيم جديدة وعزفتها أو اعتمدت أدوات إنفاذ جديدة، لمعالجة الثغرات في الأطر القانونية أو في الإنفاذ والتكيف مع نماذج الأعمال وخصوصيات المنصات الرقمية. واعتمدت ولايات قضائية أخرى لوائح أو مبادئ توجيهية لتنظيم أنواع معينة من سلوك المنصات الرقمية التي تؤثر على المنافسة والمستهلكين، مثل التفضيل الذاتي.

52- وعند الاختيار بين تعديل قانون المنافسة أو اعتماد لوائح أو مبادئ توجيهية، يتوقف القرار في كل دولة على النظام القانوني والموارد وحجم الاقتصاد. وتتطلب الإصلاحات القانونية بعض الأعمال التمهيديّة لتحديد الثغرات، بما في ذلك دراسات السوق والبحوث، والتجارب في مجال الإنفاذ، وقد تنطوي على إجراءات تشريعية مطولة. غير أن الإصلاحات التشريعية يمكن أن توفر في المقابل مزيداً من اليقين القانوني وتمنح هيئات المنافسة سلطات إضافية. وقد يكون من الأسهل وضع مبادئ توجيهية بشأن المنصات الرقمية والأسواق الرقمية، كنهج ألين، وقد يتطلب اعتمادها وقتاً وجهداً أقل. غير أن المبادئ التوجيهية قد تتطلب من المنصات الرقمية تنظيمها ذاتياً.

53- وقد عكفت هيئات المنافسة في البلدان النامية على إجراء دراسات سوق للمنصات الرقمية. ويمكن أن تكون هذه الدراسات أداة مفيدة في تحسين فهم الأسواق الرقمية، وكيفية عمل المنصات الإلكترونية، والآثار المترتبة على سلوك معين بالنسبة للمنافسة والمستهلكين والخصوصية. ويمكن أن تساعد هذه الدراسات على تحديد الشواغل المتعلقة بالمنافسة وحماية المستهلك في السوق، وأن تضع حلولاً مناسبة لمعالجتها، وقد تقضي في نهاية المطاف إلى إجراء إصلاحات تشريعية أو تنظيمية.

54- وسواء استهلكت البلدان النامية إصلاحات لقوانين المنافسة القائمة أو اعتمدت لوائح أو مبادئ توجيهية جديدة، فإنها تحتاج إلى إيجاد أسواق رقمية منصفة ومفتوحة لدعم التعافي الاقتصادي الشامل للجميع من الجائحة والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع. وتوفر المنصات الإلكترونية للشركات المحلية والمشاريع البالغة الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة فرصاً للنفوذ إلى الأسواق. ويتعين على هيئات المنافسة في البلدان النامية أن تعتمد قواعد ولوائح لضمان جعل هذه الأسواق منصفة ومفتوحة وبقائها كذلك. ويلزم أن تدعو إلى وضع أحكام وشروط منصفة لهذه المؤسسات بالعمل مع المنصات الكبيرة لضمان عدم إساءة استخدام مركزها التفاوضي أو قوتها السوقية فيما يتعلق بالشركات الأصغر. ويتعين على هيئات المنافسة أيضاً أن تزيد وعي هذه المؤسسات بقواعد ولوائح المنافسة القائمة والجديدة. وقد لا تكون هذه المؤسسات على علم بأن بعض ممارسات المنصات تخل بقوانين المنافسة وأنها تستطيع تقديم شكاوى إلى هيئة المنافسة ضد مثل هذا السلوك.

55- ويزداد الاعتراف بضرورة تنظيم عمل المنصات الإلكترونية والأسواق الرقمية، مع مراعاة مختلف المنظورات السياسية، بما في ذلك المنافسة وحماية المستهلك والخصوصية. ولا يقل عن ذلك أهمية عدم كبح الابتكار في الأسواق الرقمية وإبقاؤها مفتوحة للمنافسة والابتكار من المنافسين الجدد. وتترتب على ممارسات المنصات الرقمية آثار ليس على المنافسة فقط وإنما أيضاً على المستهلكين وخصوصيتهم. وهذا يتطلب اتباع نهج شامل تتعاون بموجبه هيئات المنافسة وحماية المستهلك والبيانات تعاوناً وثيقاً.

56- واللوائح والتعديلات الخاصة بقوانين المنافسة المذكورة في هذه المذكرة إما اعتُمدت مؤخراً أو ستُسن قريباً. لذلك، من المهم للغاية أن تراقب هيئات المنافسة آثارها على سلوك المنصات الرقمية، وكذلك على المنافسين الجدد وعلى المنافسة والابتكار في الأسواق الرقمية في السنوات التي تلي تنفيذها.

57- ونظراً لما تتسم به المنصات الرقمية من طابع عالمي عابر للحدود، تزداد أهمية التعاون الدولي في مجال إنفاذ قوانين المنافسة، كما أكدت بعض هيئات المنافسة في ردودها على استبيان الأونكتاد وفي المحافل الدولية، بما في ذلك الأونكتاد، وشبكة المنافسة الدولية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

58- وأخيراً، يمكن أن يساعد التعاون الإقليمي داخل المنظمات الاقتصادية الإقليمية القائمة الأعضاء على البحث عن حلول جماعية للتحديات المشتركة، ولا سيما بين البلدان النامية التي تُعد أسواقاً صغيرة للمنصات الرقمية الكبيرة. وفي أفريقيا، تُعد منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية المحفل المناسب للعمل معاً، متى بدأ نفاذ البروتوكول المتعلق بالمنافسة والملحق باتفاق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وفي آسيا، يمكن أن تعزز رابطة أمم جنوب شرق آسيا مبادراتها الإقليمية في مجال المنافسة وأن تتجه صوب نظام منافسة إقليمي. وفي وسط آسيا وغربها، اعتمد الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية في عام 2015 إطاراً قانونياً ومؤسسياً لإنفاذ قوانين المنافسة الإقليمية، وقدم الأونكتاد في عام 2020 تقييماً لقواعد المنافسة ولوائحها. وفي أمريكا اللاتينية، يمكن تنشيط قواعد المنافسة الإقليمية داخل جماعة دول الأنديز.

Distr.: General
25 May 2021
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة التاسعة عشرة

جنيف، 7-9 تموز/يوليه 2021

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت

قوانين وسياسات ولوائح المنافسة في العصر الرقمي

تصويب

الفقرة 19

يُستعاض عن النص الحالي بما يلي:

19- وعالجت لجنة المنافسة الإندونيسية قضيتي منافسة في السوق الرقمية، إحداهما تتعلق بممارسات تمييزية وتكامل رأسي من شركة Grab، والأخرى تتعلق بحجب شركة Telkom لشركة نتفليكس.



الرجاء إعادة الاستعمال