



انسجام مقررات گذاری رقابت در بازارهای دیجیتال - موردکاوی: ترکیه



عنوان گزارش: انسجام مقررات گذاری رقابت در بازارهای دیجیتال - موردکاوی: ترکیه

کلمات کلیدی: رقابت، بازارهای دیجیتال، مقررات گذاری

تهیه کنندگان: اعظم سادات مرتضوی کهنکی، نجلا محقق، آنیتا هادیزاده

ناظر علمی: احمدرضا غزنوی

گروه پژوهشی: مطالعات تنظیم گری و سازماندهی فاوا

تاریخ نشر: شهریور ۱۴۰۳

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات است و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع است.

فهرست مطالب

۱	مقدمه.....	۱
۱	تاریخچه قانون رقابت در ترکیه.....	۲
۲	لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴.....	۳
۲	نکات و تعاریف کلیدی ارائه شده در لایحه اصلاحی.....	۱-۳
۳	قدرت مسلط بر بازار.....	۲-۳
۴	رویه تعیین قدرت مسلط بر بازار در لایحه و دستورالعمل اجرایی ماده ۸/الف قانون ۴۰۵۴.....	۳-۲-۱
۴	مراحل رویه.....	۲-۲-۳
۵	تعهدات.....	۳-۲-۳
۷	ضمانت اجرا.....	۴-۲-۳
۸	بحث و بررسی.....	۴
۱۰	جمع بندی.....	۵
۱۱	مراجع.....	۶

۱ مقدمه

توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و پیشرفت روزافزون فضای دیجیتال، باعث ایجاد فرصت‌های جدیدی در زمینه تجارت الکترونیکی، ارتباطات آنلاین و ارائه خدمات دیجیتالی شده است. این مسأله لزوم تغییرات سریع در روند تجارت و خدمات، ضرورت تنظیم و کنترل بازار و خدمات دیجیتال در سطح ملی و بین‌المللی را ایجاب کرده است. در این زمینه، قوانین و مقرراتی که توسط کشورها تدوین می‌شود، اهمیت ویژه‌ای پیدا کرده‌اند. توسعه بازار و خدمات دیجیتال در کشورهای مختلف، به‌خصوص در منطقه خاورمیانه همواره تحت تأثیر متغیرهای متعددی از جمله قوانین و مقررات قرار دارد. در میان کشورهای منطقه خاورمیانه، ترکیه به‌عنوان یکی از اقتصادهای بزرگ و با نقش مهم در توسعه فناوری و دیجیتالی‌شدن جامعه، اقداماتی را در زمینه تنظیم بازار و خدمات دیجیتال اتخاذ کرده است. در این گزارش، به بررسی و تحلیل تنظیم‌گری بازار و خدمات دیجیتال در قوانین ترکیه پرداخته می‌شود. در واقع، موضوعی که در این زمینه حائز اهمیت است بررسی تنظیم‌گری در کشوری مشابه و در منطقه جهت تسريع، انجام بهینه و مدیریت اثرگذار و بهره‌ور بازار و خدمات دیجیتال با هدف ضد انحصار می‌باشد. دلیل انتخاب کشور ترکیه، اقدامات اخیر این کشور در تدوین لایحه اصلاح قانون شماره ۴۰۵۴ در مورد حمایت از رقابت که با هدف تنظیم بازارهای دیجیتال در ترکیه و حفاظت از محیط رقابتی می‌باشد، بوده است. این گزارش پاسخی به این پرسش است که از درس‌آموخته‌های کشور ترکیه چگونه می‌توان برای انسجام مقررات گذاری رقابت در بازارهای دیجیتال بهره‌برداری نمود.

به همین منظور در ادامه، تاریخچه قانون رقابت در ترکیه بیان می‌شود. سپس، لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴ شامل نکات و تعاریف کلیدی، قدرت مسلط بر بازار و رویه تعیین آن، تعهدات مربوطه و ضمانت اجرایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت جمع‌بندی و موارد الهام گرفته برای بهبود رقابت در بازار دیجیتال ایران ارائه خواهد شد.

۲ تاریخچه قانون رقابت در ترکیه

در سال ۲۰۲۲ قانون رقابت در ترکیه با تغییرات مهمی از جمله آستانه‌های جدید کنترل ادغام و اجرای مکانیسم‌های تعهد و توافقات جدید همراه بوده است. در آوریل ۲۰۲۲، نهاد رقابت ترکیه^۱ گزارش نهایی خود در مورد تحقیق و بررسی بازار دیجیتالی را منتشر کرد. در این گزارش، چگونگی تأثیر پلتفرم‌های بازار دیجیتال بر رقابت تحلیل شده و بر این اساس، سیاستی در قبال این بازار پیشنهاد شده است. این گزارش خاطرنشان کرده است که عوامل خارجی شبکه^۲، میزبانی چندگانه، صرفه جویی دامنه و مقیاس، مدل‌های کسب و کار چند جانبه و مبتنی بر داده به قدرت بازار پلتفرم‌های بازار دیجیتال کمک می‌کنند. به واسطه‌ی این ویژگی‌ها، بازارهای دیجیتال با موانع زیادی برای ورود و توسعه برای یک پلتفرم واحد همراه می‌شود. در نهایت در این گزارش

^۱ Turkish Competition Authority (TCA)

^۲ network externalities

دو پیشنهاد سیاستی اصلی در رابطه با قوانین قانون رقابت به منظور رسیدگی به این نگرانی های رقابتی در بازار ارائه می شود. (۱) مقررات پیشینه نگر دروازه بان^۱ و (۲) تقویت تدوین قوانین ثانویه [۱]. در ادامه، نمایی کلی از این لایحه ارائه می شود و تحولات کلیدی الهام بخش برای ایران که در قانون شماره ۴۰۵۴ بیان شده، مورد بررسی قرار می گیرد.

۳ لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴

در سپتامبر ۲۰۲۲ نهاد رقابت ترکیه پیش نویس لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴ در مورد حمایت از رقابت را برای مشاوره با نهادهای مختلف به اشتراک گذاشت. پیش نویس لایحه با هدف تنظیم بازارهای دیجیتال در ترکیه و حفاظت از محیط رقابتی چنین بازارهایی با توجه به قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا^۲ و بخش ۱۹ قانون آلمان در برابر محدودیت های رقابت^۳ تدوین شده است. این پیش نویس با تأکید بر تغییرات سریعی که دیجیتالی سازی در مدل های کسب و کار و روش های انجام آن ایجاد کرده، بیان می کند که قانون رقابت باید با این تغییرات فناورانه همراه باشد. در این لایحه، مفهوم قدرت مسلط بر بازار^۴ و تعهدات پیشینه نگر^۵ اساسی ترین اصلاحات بوده است. علاوه بر این، پیش نویس لایحه موضوعاتی مانند تعهدات بازرسی های در محل، تعاریف خدمات هسته پلتفرم و سایر موضوعات مرتبط و شناسایی قدرت مسلط بر بازار را پوشش می دهد [۲].

۳-۱ نکات و تعاریف کلیدی ارائه شده در لایحه اصلاحی

مهم ترین نکات مطرح در لایحه اصلاحی عبارتند از [۳]:

- ارائه تعاریف خدمات هسته پلتفرم در قانون شماره ۴۰۵۴ و اجازه وضع مقررات در مورد رفتار برخی از شرکتهای ارائه دهنده این خدمات؛
 - تعیین تعهدات جدید برای شرکت های مسلط بر بازار در ارائه خدمات هسته پلتفرم؛
 - پایش و ممیزی بر رعایت این تعهدات؛
 - ایجاد اطمینان در مورد ضمانت اجرای اعمال شده در صورت عدم رعایت تعهدات توسط شرکتهای مربوطه.
- همچنین، این لایحه با اصلاح مواد ۱ و ۲ قانون شماره ۴۰۵۴ هدف و محدوده قانون را تنظیم کرده و به منظور جلوگیری از سوء استفاده از قدرت بازار، دامنه این قانون را در پوشش رفتارها و فعالیتهای ممنوعه برای شرکت های مسلط بر بازار خدمات

^۱ gatekeeper

^۲ Digital Markets Act ("DMA")

^۳ German Act against Restraints of Competition

^۴ Significant Market Power (SMP)

^۵ ex-ante obligations

هسته پلتفرم گسترش می‌دهد. بر این اساس تعاریف تکمیلی در ماده ۳ قانون شماره ۴۰۵۴ ارائه می‌شود. تعاریف مفاهیم اصلی شامل شرکت مسلط بر بازار یا دروازه‌بان و خدمات هسته پلتفرم که در مرکز اصلاحات قرار دارند، به شرح زیر ارائه شده است. خدمات هسته پلتفرم: خدمات واسطه‌ای آنلاین، موتورهای جستجوی آنلاین، خدمات شبکه‌های اجتماعی آنلاین، خدمات اشتراک‌گذاری و پخش ویدئو/صدا، سیستم‌های عامل، خدمات ارتباط بین فردی مستقل از شماره، خدمات رایانش ابری، مرورگرهای وب، دستیاران مجازی، و خدمات تبلیغات آنلاین ارائه شده توسط ارائه دهنده هر یک از این خدمات. شرکت مسلط بر بازار: شرکتی که دارای مقیاس معینی از نظر یک یا چند خدمت هسته پلتفرم است و به گونه‌ای عمل می‌کند که تأثیر قابل توجهی بر دسترسی کاربران نهایی یا فعالیت‌های کاربران تجاری داشته باشد و دارای قدرت بوده یا پیش‌بینی می‌شود که بتواند قدرت حفظ این تأثیر را به صورت ثابت و دائمی داشته باشد.

۳-۲ قدرت مسلط بر بازار

در این بخش به طرح مسأله‌ی قدرت مسلط بر بازار می‌پردازیم [۲]. در بازارهای دیجیتال، بدیهی است که تعداد محدودی از شرکت‌ها به دلیل ساختار بازار، هزینه‌های بالای ورود/سرمایه‌گذاری، صرفه‌جویی در مقیاس و دامنه، اثرات شبکه و مالکیت داده‌ها و همچنین مزیت اولین در بازار، قدرت قابل توجهی دارند. در نتیجه، مطالعات انجام شده در سراسر جهان بر ضرورت فعالیت این گونه شرکت‌ها در چارچوب تعهدات معین متمرکز است.

در پیش‌نویس لایحه، در هنگام شناسایی چنین تعهداتی از چارچوب مشخصی برای مفهوم "قدرت مسلط بر بازار" استفاده می‌شود. ویژگی‌های مورد نیاز برای تعریف قدرت مسلط بر بازار به شرح زیر است: (۱) ارائه یک یا چند خدمت هسته پلتفرم. (۲) تأثیر قابل توجه بر دسترسی به کاربران نهایی یا فعالیت‌های کاربران تجاری. (۳) قابلیت یا پتانسیل حفظ این تأثیر.

از سوی دیگر، قدرت مسلط بر بازار بر اساس آستانه‌های کمی و کیفی معینی که چارچوب آنها در اطلاعاتی جداگانه مشخص شده است، تعیین می‌شود. آستانه‌های کمی شامل معیارهای مختلفی مانند درآمد ناخالص سالانه شرکت و تعداد کاربران نهایی یا تعداد کاربران تجاری و آستانه‌های کیفی شامل معیارهایی مانند اثرات شبکه، مالکیت داده‌ها، ساختار یکپارچه عمودی و مختلط یا چندشاخه‌ای^۱، هزینه‌های سوئیچینگ، دسترسی چندگانه و روندهای کاربر در چارچوب ساختار خدمات هسته پلتفرم است.

در صورت عدم رعایت این آستانه‌ها، هیئت رقابت (یعنی نهاد ذیصلاح و نهاد تصمیم‌گیرنده سازمان رقابت ترکیه) تصمیم می‌گیرد که آیا این قدرت مسلط بر بازار است یا خیر. لازم به ذکر است که حتی اگر یک تعهد از آستانه‌های کمی فراتر نرود، ممکن است در چارچوب معیارهای کیفی به عنوان قدرت مسلط بر بازار در نظر گرفته شود. برای شرکت‌هایی که قدرت مسلط بر بازار تشخیص داده می‌شوند، برخی تعهدات پیشینه‌نگر مشابه تعهدات اتحادیه اروپا و آلمان در نظر گرفته شده است.

^۱ conglomerate

۳-۲-۱ رویه تعیین قدرت مسلط بر بازار در لایحه و دستورالعمل اجرایی ماده ۸/الف قانون ۴۰۵۴

طبق ماده ۳ لایحه، یک ارائه‌دهنده خدمات هسته پلتفرم برای اینکه به‌عنوان شرکتی که دارای قدرت مسلط بر بازار است در نظر گرفته شود، باید شرایط زیر را داشته باشد [Error! Bookmark not defined]:

- داشتن تعداد معینی سرویس هسته پلتفرم

- داشتن تأثیر قابل توجه بر دسترسی کاربران نهایی یا فعالیتهای کاربران تجاری

- داشتن قدرت یا پیش‌بینی برای رسیدن به این قدرت و حفظ این تأثیر به صورت ثابت و دائمی.

این مفاهیم مطابق با معیارهای تعیین "دروازه‌بان" در قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا است. اما در عین حال، برخلاف این قانون، لایحه ترکیه، محدودیت‌های ضوابطی را که باید برای یک شرکت به‌عنوان قدرت مسلط بر بازار تعیین شود، تعیین نمی‌کند. این الزامات به طور مشروح در دستورالعملی ("دستورالعمل اجرایی ماده ۸/الف قانون شماره ۴۰۵۴") توسط هیئت رقابت تعیین خواهد شد. لایحه اصلاحی تصریح می‌کند که لازم است هیئت رقابت، هنگام تعیین شرکت‌های دارای قدرت مسلط بر بازار، دو نوع معیار را در نظر بگیرد. از یک طرف، آستانه‌های کمی مانند درآمد ناخالص سالانه، تعداد کاربران نهایی یا تعداد کاربران تجاری در نظر گرفته می‌شود. از سوی دیگر، معیارهای کیفی مانند اثرات شبکه، مالکیت داده، ادغام عمودی و ساختار مختلط یا چندشاخه‌ای، صرفه‌جویی در مقیاس و دامنه، اثرات قفل کردن و انحراف^۱، هزینه‌های سوئیچینگ، چند میزبانی^۲، گرایش‌های کاربر، ادغام و اکتساب^۳ انجام شده توسط این تعهد نیز مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت. بنابراین، براساس الزامات کیفی، ممکن است یک شرکت به عنوان قدرت مسلط بر بازار توسط هیئت رقابت یا به طور رسمی یا توسط اشخاص ثالث تعیین شود، حتی اگر از محدودیت‌های تعیین شده در آستانه‌های کمی دستورالعمل تخطی نکرده باشد.

۳-۲-۲ مراحل رویه

در گام اول، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات هسته پلتفرم در صورت تخطی از آستانه‌های تعیین شده در دستورالعمل اجرایی ماده ۸/الف قانون ۴۰۵۴، ظرف ۳۰ روز به نهاد رقابت («مرجع»)^۴ مراجعه می‌کنند. این شرکت‌ها به همراه درخواست، می‌توانند اعتراضات خود را به سازمان ارائه نمایند. هیئت رقابت به واسطه نتیجه ارزیابی که در مدت ۶۰ روز پس از تکمیل درخواست انجام می‌شود، باید تعیین کند که آیا شرکت دارای قدرت مسلط بر بازار است و کدام یک از تعهدات مندرج در ماده ۶/الف قانون شماره ۴۰۵۴ را برای هر سرویس پلتفرمی که ارائه می‌کند، را بر عهده خواهد داشت. هیئت رقابت می‌تواند به صورت رسمی یا در صورت

^۱ lock-in and tipping effects

^۲ multi-homing

^۳ mergers and acquisitions

^۴ Competition Authority (the "Authority")

شکایت، همین تصمیم را اتخاذ کند. همچنین می‌تواند، حتی اگر از آستانه‌های کمی تخطی نشده باشد، براساس ارزیابی الزامات کیفی به نتیجه برسد.

در صورتی که شرکت دارای قدرت مسلط بر بازار باشد، هیئت رقابت باید یک دوره زمانی منطقی (که بیش از ۶ ماه نباشد) را تعیین کند تا این شرکت از مفاد ماده ۶/الف پیروی کند. شرکت می‌تواند دفاعیه توجیهی شهودی خود را در خصوص عدم توانایی در انجام تعهدات به همراه اطلاعات و اسناد مستدل، ظرف ۶ ماه از تاریخ ابلاغ به سازمان ارائه کند. هیئت رقابت باید بررسی و تصمیم‌گیری کند که آیا این دفاع را ظرف ۶۰ روز بررسی می‌کند یا خیر و در صورتی که هیئت توجیه را نپذیرد، تصمیم خواهد گرفت که تعهد مربوطه انجام شود. به علاوه، هیئت رقابت می‌تواند بنا به درخواست یا به صورت رسمی تصمیم خود را در هر یک از موارد زیر تغییر دهد، بررسی مجدد نماید یا پس بگیرد:

- تغییر قابل توجهی در هر یک از مسائلی که براساس آن شرکت به‌عنوان دارای قدرت مسلط بر بازار تعیین شده است.

- تصمیم براساس اطلاعات ناقص، نادرست یا گمراه کننده ارائه شده توسط شرکت.

- ناکافی بودن تعهدات اعمال شده.

چنانچه هیئت رقابت به صورت رسمی یا در صورت شکایت تشخیص دهد که به تعهدات مقرر عمل نمی‌شود، تحقیقات طبق ماده‌های ۴۰ و ۵۹ قانون شماره ۴۰۵۴ آغاز می‌شود. اگر شرکتی به عنوان قدرت مسلط بر بازار تعیین شود، این تصمیم به مدت ۳ سال معتبر خواهد بود. در صورتی که تعهد ظرف ۹۰ روز قبل از پایان دوره ۳ ساله به سازمان ارائه نشود، شرکت مربوطه برای ۳ سال آینده نیز دارای قدرت مسلط بر بازار شناخته خواهد شد.

۳-۲-۳ تعهدات

در لایحه پیشنهادی، فهرستی از تعهدات [۲ و **Error! Bookmark not defined.**] ارائه شده است که باید به عنوان ماده ۶/الف به قانون شماره ۴۰۵۴ اضافه شود و توسط شرکت‌های که دارای قدرت قابل توجهی در بازار هستند رعایت شود. این تعهدات پیشینه‌نگر هستند و شرکت‌ها باید به منظور جلوگیری از رفتار ضد رقابتی در بازارهای پلتفرم اصلی برای کالاها و خدماتی که توسط شرکت‌های مسلط بر بازار ارائه می‌شود و برای اطمینان از حفظ ساختار بازار منصفانه و رقابتی در خدمات هسته پلتفرم ارائه شده توسط این شرکت‌ها، این ضوابط را رعایت کنند.

علاوه بر این، مقرر شده است که شرکت‌هایی که حداقل یک سرویس هسته پلتفرم در ترکیه ارائه می‌دهند، صرف نظر از اینکه در ترکیه اقامت دارند یا خیر، موظف به رعایت الزامات فنی و اداری ماده ۱۵ قانون شماره ۴۰۵۴ تحت عنوان بازرسی در محل باشند.

تعهدات مندرج در زیر، برای کلیه خدمات هسته پلتفرم برای شرکت‌های مسلط بر بازار، اعمال خواهد شد.

- خودداری از تبعیض قائل شدن برای کالاها و خدمات خود در رتبه بندی، اسکن، نمایه سازی یا شرایط دیگر، در مقایسه با کالاها یا خدمات کاربران تجاری و اطمینان از منصفانه و شفاف بودن شرایط مربوطه.
- عدم استفاده از داده‌هایی که در دسترس عموم نیستند در هنگام رقابت با کاربران تجاری.
- عدم ترکیب داده‌های شخصی به دست آمده از خدمات هسته پلتفرم اصلی، با داده‌های شخصی به دست آمده از سایر خدمات ارائه شده یا با داده‌های شخصی به دست آمده از اشخاص ثالث.

- ممنوعیت ترکیب یا استفاده از این داده‌ها برای/در زمینه خدمات دیگر، به‌ویژه در تبلیغات هدفمند، مگر اینکه برای اجرای قراردادی که کاربر نهایی طرف آن است، ضروری باشد.
 - ممنوعیت پردازش داده‌های حساس رقابتی به‌دست‌آمده از کاربران تجاری برای مقاصد غیر از ارائه خدمات مربوطه، مگر اینکه گزینه‌های واضح، دقیق و کافی را در اختیار کاربر تجاری قرار دهد.
 - ممنوعیت ایجاد وابستگی بین کالاها یا خدمات ارائه شده به کاربران تجاری و کاربران نهایی با کالاها یا خدمات دیگر ارائه شده.
 - خودداری از الزام کاربران تجاری یا کاربران نهایی به اشتراک یا ثبت نام در هر یک از خدمات هسته پلتفرم این شرکت مسلط بر بازار به عنوان شرط دسترسی، ورود به سیستم یا ثبت اطلاعات.
 - در اختیار قرار دادن امکان حذف نرم‌افزارها، برنامه‌ها یا فروشگاه‌های اپلیکیشنی که از قبل در سیستم عامل دستگاه‌ها نصب شده‌اند به کاربران نهایی یا سوییچ آن به نرم‌افزارها، برنامه‌ها یا فروشگاه‌های برنامه‌های شخص ثالث.
 - خودداری از محدود کردن یا ممانعت کاربران تجاری، از همکاری با شرکت‌های رقیب، ارائه پیشنهادات یا توافق با کاربران نهایی بر روی پلتفرم‌ها یا کانال‌های دیگر، تبلیغ کالاها و خدمات خود از طریق این کانال‌ها شده و جلوگیری از ارائه قیمت‌های مختلف.
 - عدم جلوگیری از ورود شرکت‌های رقیب به بازار شده و رقابت موثر شرکت‌هایی که در حال حاضر در بازار هستند.
 - فعال‌سازی قابلیت تعامل‌پذیری خدمات هسته پلتفرم یا خدمات جانبی با سایر محصولات یا خدمات مرتبط به طور موثر و رایگان فعال شود و تأمین الزامات فنی برای این کار.
 - ارائه دسترسی رایگان به سیستم عامل، ویژگی‌های سخت افزاری یا نرم‌افزاری لازم، محدود به خدمات هسته پلتفرم مربوطه و تأمین الزامات فنی لازم، برای اینکه سایر شرکت‌ها بتوانند خدمات هسته پلتفرم یا خدمات جانبی را ارائه دهند.
 - ارائه اطلاعات کافی در مورد دامنه، کیفیت، عملکرد، اصول قیمت گذاری و شرایط دسترسی به این خدمات در صورت درخواست کاربران تجاری.
 - اعمال تعهد جداگانه برای آگهی‌دهندگان، ناشران، واسطه‌های تبلیغاتی یا اشخاص ثالث مجاز که خدمات تبلیغات آنلاین برای آنها ارائه می‌شود. بر این اساس، باید دسترسی به اطلاعات مربوط به شرایط قیمت‌گذاری، فرآیندهای حراج و اصول قیمت‌گذاری و همچنین اطلاعات رایگان، مستمر و بی‌درنگ درباره قابلیت مشاهده و قابلیت استفاده از سبد تبلیغاتی، از جمله هزینه پرداختی به ناشر برای خدمات تبلیغاتی مرتبط و تایید تبلیغات و ابزارهای اندازه‌گیری عملکرد و داده‌های لازم برای استفاده از آنها، ایجاد شود.
 - ممنوعیت تبعیض برای کاربران تجاری با بیان شرایط غیرمنصفانه یا غیر منطقی.
- بنابراین می‌توان گفت که تعهدات مربوطه با تعهدات تعیین شده برای شرکت‌های دارای موقعیت مسلط مطابقت دارد، اما این بندها که با توجه به قانون بازار دیجیتال اتحادیه اروپا و آلمان تهیه شده است، شرایط سخت‌گیرانه‌تری را در زمینه پلتفرم‌های دیجیتال به همراه خواهد داشت. اگرچه پیش‌نویس لایحه اساساً حاوی مقرراتی در مورد تنظیم رفتار شرکت‌هایی است که به عنوان مسلط بر بازار شناخته می‌شوند، در محدوده بازرسی در محل استثنا ایجاد شده است و تعهد بیشتری برای همه شرکت‌هایی

که خدمات هسته پلتفرم ارائه می کنند تعیین شده است که برای نهاد رقابت ترکیه الزامات فنی و اداری فراهم نمایند تا بازرسی های در محل را به طور موثر انجام دهد.

۳-۲-۴ ضمانت اجرا

یکی از جنبه های مهم پیش نویس لایحه مربوط به ضمانت اجرا است [۲ و **Error! Bookmark not defined.**]. براساس این لایحه، در صورت تکرار تخلفات در پنج سال اخیر، جریمه اداری تا سقف ۲۰ درصد درآمد ناخالص سالانه شرکت مربوطه در نظر گرفته شده است. لازم به ذکر است که مقررات فعلی جرائم^۱ به هیئت رقابت^۲ اجازه می دهد شرکت های مربوطه را حداکثر تا ۱۰ درصد از گردش مالی سالانه، جریمه کند.

همچنین، در پیش نویس لایحه آمده است که اگر مشخص شود ماده مربوط به تعهدات مسلط بر بازار حداقل دو بار در مدت پنج سال نقض شده است، ادغام و تملک توسط شرکت مورد نظر باید تا پنج سال ممنوع شود.

به علاوه، مشابه بندهای مربوط به کنترل ادغام، جریمه مالی اداری نیز برای موارد زیر در نظر گرفته شده است: (۱) در صورتی که اطلاعات/سند ناقص، نادرست یا گمراه کننده در درخواست های ارائه شده باشد یا اطلاعات/سند یا در زمان مشخص شده ارائه نشده باشد یا اصلاً ارائه نشود.

(۲) در صورت گذشتن از آستانه گردش مالی، تعهد اطلاع رسانی مندرج در پیش نویس لایحه رعایت نشده باشد.

(۳) تعهدات فنی و اداری لازم برای انجام بازرسی در محل انجام نشده باشد.

تغییر مهم دیگر مربوط به اصلاحات ساختاری^۳ است. بر اساس قانون فعلی شماره ۴۰۵۴، تنها زمانی می توان اصلاحات ساختاری را اعمال کرد که اصلاحات رفتاری^۴ بی اثر باشند. با این حال، طبق اصلاحیه مندرج در لایحه، برای تصمیم گیری در مورد اصلاح ساختاری شرکتهای مسلط بر بازار، لازم نیست هیئت رقابت در مورد اصلاح رفتاری تصمیم نهایی را اتخاذ کند. اگر پیش نویس لایحه به شکل فعلی اش تصویب شود، هیئت رقابت می تواند مستقیماً در مورد اصلاحات ساختاری تصمیم گیری کند. در چنین حالتی، نشان دادن اینکه اصلاحات رفتاری هیچ نتیجه ای در بر نخواهد داشت، کافی خواهد بود.

یکی از مرتبط ترین اصلاحات پیش بینی شده در لایحه، جریمه اداری است که در صورت عدم رعایت تعهداتی که مشمول آن هستند، برای شرکت های مسلط بر بازار اعمال خواهد شد. در صورت تخلف از مواد ۴، ۶ و ۷ قانون شماره ۴۰۵۴، شرکت مربوطه تا ده درصد درآمد ناخالص سالانه خود به جریمه اداری محکوم می شود. با این لایحه، این نرخ در صورتی که شرکت مسلط بر بازار از تعهدات مقرر در ماده ۶/الف تخلف کند، دو برابر یعنی تا بیست درصد درآمد ناخالص سالانه آنها افزایش خواهد یافت. اجرایی شدن ماده مربوطه، در عمل جریمه های اداری بسیار بالایی را در پی خواهد داشت. مقررات پیش بینی شده در پیش نویس لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴ مقرر می دارد شرکت هایی که دارای تسلط بر بازار هستند، ملزم به رعایت کامل و فعال

^۱ Regulation on Fines

^۲ Competition Board

^۳ structural remedies

^۴ behavioral remedies

تعهداتی هستند که مشمول آن می‌باشند. بر این اساس، آنها باید تمام اقدامات لازم را انجام دهند و در صورت درخواست سازمان، فرآیندهای مربوطه را گزارش کنند. این شرکت‌ها بدون قید و شرط مسئول اجرای تعهدات تلقی می‌شوند.

۴ بحث و بررسی

در این بخش به منظور جمع‌بندی مطالعات صورت گرفته خلاصه‌ای از اقدامات و رویکرد این کشور در تنظیم‌گری و مقررات بازار و خدمات آن در جدول ۱ ارائه می‌شود. از جمله نقاط قوت ترکیه می‌توان به ارائه قانون خاص در این زمینه اشاره نمود که کلیه ضوابط لازم از جمله حوزه و دامنه شمول قانون، تعریف دقیق قدرت مسلط بر بازار همراه با تعهدات لازم را شامل می‌شود. نقاط ضعف حائز اهمیت در این کشور عدم تعریف چارچوب تنظیم‌گری بازار دیجیتال و فقدان ارائه سازوکار هماهنگی نهادها می‌باشد.

جدول ۱- رویکرد ترکیه در تنظیم‌گری و مقررات بازار و خدمات دیجیتال

معیارهای مورد نظر	رویکرد
قانون خاص	لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴ در مورد حمایت از رقابت
زمان اجرایی شدن قانون	انتشار پیش‌نویس لایحه برای اصلاح قانون حمایت از رقابت ("قانون رقابت") در اکتبر ۲۰۲۲.
هدف از تنظیم‌گری	تنظیم بازارهای دیجیتال در ترکیه و حفاظت از محیط رقابتی در این بازارها
مقررات مرتبط	تعریف قدرت مسلط بر بازار، تعهدات، بازرسی‌های در محل، خدمات هسته پلتفرم، شناسایی و رویه تعیین قدرت مسلط بر بازار، ضمانت اجرا
حوزه و دامنه شمول قانون	خدمات هسته پلتفرم در شرکت‌های مسلط بر بازار
معافیت از اعمال قانون	شرکت‌های کوچک
نهاد مسئول تنظیم‌گری رقابت	نهاد رقابت ترکیه
نهاد مسئول حوزه حمایت از مصرف‌کننده	وزارت تجارت و گمرک، انجمن حمایت از مصرف‌کننده
نهادهای همکار	نهاد رقابت ترکیه، هیئت رقابت،
چارچوب تنظیم‌گری بازار دیجیتال	-
سازوکار هماهنگی نهادها	-
تعریف قدرت مسلط بر بازار	شرکتی که دارای مقیاس معینی از نظر یک یا چند خدمت هسته پلتفرم است و به گونه‌ای عمل می‌کند که تأثیر قابل توجهی بر دسترسی کاربران نهایی یا فعالیت‌های کاربران تجاری داشته باشد و دارای قدرت بوده یا پیش‌بینی می‌شود که بتواند قدرت حفظ این تأثیر را به‌صورت ثابت و دائمی داشته باشد.
تعهدات	- عدم تبعیض برای کالاها و خدمات خود و اطمینان از منصفانه و شفاف بودن شرایط مربوطه. - عدم استفاده از داده‌هایی که در دسترس عموم نیستند. - عدم اجبار به دریافت سایر کالاها یا خدمات (وابستگی خدمات).

• عدم الزام به اشتراک یا ثبت نام در هر یک از خدمات هسته پلتفرم. • امکان نصب، حذف، سوئیچ کاربران نهایی در نرم افزارها، برنامه ها یا فروشگاه های اپلیکیشن. • عدم محدود کردن یا ممانعت کاربران تجاری، از همکاری با شرکت های رقیب. • عدم ممانعت از ورود شرکتهای رقیب به بازار. • ارائه دسترسی رایگان، کارآمد، مستمر و بی درنگ به داده ها توسط کاربران تجاری مرتبط. • امکان جابجایی داده ها، به صورت رایگان. • قابلیت تعامل پذیری خدمات هسته پلتفرم یا خدمات جانبی با سایر محصولات یا خدمات مرتبط. • دسترسی رایگان به سیستم عامل، ویژگی های سخت افزاری یا نرم افزاری لازم. • ارائه اطلاعات به کاربران تجاری در مورد دامنه، کیفیت، عملکرد، اصول قیمت گذاری و شرایط دسترسی به خدمات. • ارائه دسترسی به اطلاعات مربوط به شرایط قیمت گذاری، فرآیندهای حراج و اصول قیمت گذاری برای آگهی دهندگان، ناشران، واسطه های تبلیغاتی یا اشخاص ثالث مجاز توسط آنها. • عدم تبعیض کاربران تجاری با شرایط غیرمنصفانه یا غیر منطقی.	
• در صورت تکرار تخلفات در پنج سال اخیر، جریمه اداری تا سقف ۲۰ درصد درآمد ناخالص سالانه شرکت مربوطه • اگر مشخص شود که ماده مربوط به تعهدات مسلط بر بازار حداقل دو بار در مدت پنج سال نقض شده است، ادغام و تملک توسط شرکت مورد نظر باید تا پنج سال ممنوع شود. • جریمه مالی در صورتی که (۱) اطلاعات/سند ناقص، نادرست یا گمراه کننده در درخواست های ارائه شده باشد یا اطلاعات/سند یا در زمان مشخص شده ارائه نشده باشد یا اصلاً ارائه نشود. (۲) در صورت گذشتن از آستانه گردش مالی، تعهد اطلاع رسانی مندرج در پیش نویس لایحه رعایت نشده باشد (۳) تعهدات فنی و اداری لازم برای انجام بازرسی در محل انجام نشده باشد • در صورتی که شرکت مسلط بر بازار از تعهدات مقرر در ماده ۶/الف تخلف کند، تا بیست درصد درآمد ناخالص سالانه آنها جریمه خواهند شد.	میزان جرایم

یکی از اهداف این پژوهش بررسی نحوه تأثیرگذاری مورد کاوی ترکیه در روند تنظیم بازار و توسعه رقابت در بازارها و خدمات دیجیتال ایران است. راهکارها و توصیه هایی که از طریق مطالعه این قوانین ارائه می شود، در فرایند مقررات گذاری این حوزه در کشور ما می تواند پاسخ گوی چالش های پیش رو در این مسیر باشد. به طور کلی و با دیدگاه کلان می توان گفت بازار دیجیتال ایران با چالش های متعددی روبرو است که برخی از آنها عبارتند از:

- ۱- دشواری دسترسی به بازارهای دیجیتال و استفاده از خدمات آنلاین به دلیل عدم پوشش، کندی سرعت و سایر محدودیت های اینترنت.
- ۲- عدم اطمینان کاربران برای انجام فعالیت های مالی در بازار دیجیتال به دلیل عدم شفافیت در فعالیت های مالی و هزینه های بالای تراکنش ها.
- ۳- عدم به روز بودن و کفایت مقررات در بازارهای دیجیتال.
- ۴- وجود تحریم ها و محدودیت ها در پرداخت ها و فعالیت های بین المللی.

این مشکلات می‌توانند موانعی برای رشد و توسعه بازار دیجیتال در ایران ایجاد نمایند و نیاز به توجه و اقدامات مؤثر دارند. از این‌رو، برای توسعه رقابت در بازارهای دیجیتال ایران با الهام از قوانین بازارها و خدمات دیجیتال کشور ترکیه، می‌توان چندین راهکار و توصیه را مطرح کرد. این توصیه‌ها می‌توانند به عنوان چارچوب اولیه برای توسعه رقابت در بازارهای دیجیتال ایران مورد استفاده قرار گیرند:

۱. **تعریف و شناسایی دروازه‌بانان دیجیتال:** می‌توان برای شناسایی شرکت‌های بزرگ دیجیتالی که به عنوان دروازه‌بان‌های بازار عمل می‌کنند معیارهای به‌روز تعیین نموده و فرایند شناسایی و نظارت بر آنها را تعیین کرد.
۲. **وضع قوانین پیشینه‌نگر:** تعیین مجموعه‌ای از تعهدات و ممنوعیت‌ها برای دروازه‌بان‌ها به منظور جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی.
۳. **تقویت قوانین حوزه رقابت و مصرف‌کنندگان:** اصلاح و به‌روزرسانی قوانین موجود حوزه رقابت و حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان برای پاسخگویی به چالش‌های بازارهای دیجیتال و اطمینان از شفافیت و انتخاب آزادانه برای کاربران.
۴. **همکاری بین‌المللی:** تقویت همکاری‌های بین‌المللی با سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی به منظور به اشتراک گذاری بهترین شیوه‌ها و تجربیات.
۵. **حمایت از نوآوری و استارت‌آپ‌ها:** ایجاد محیط حمایتی با استفاده از تقویت نظام قانونی این حوزه، برای نوآوری و کمک به استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های کوچک برای رقابت در بازار.
۶. **تقویت نظارت و اجرا:** افزایش توانایی نهادهای نظارتی (از جمله توانمندی‌ها و تخصص) برای اجرای قوانین و مقابله با رفتارهای ضد رقابتی.

۵ جمع بندی

توسعه فناوری و رشد دیجیتال‌سازی باعث شده است که کشورها با توجه به آمادگی خود و پتانسیل موجود، رویکرد متفاوتی را برای تنظیم‌گری بازار دیجیتال اتخاذ نمایند. در این گزارش با توجه به اینکه هدف، بررسی و مطالعه کشور مشابه و منطقه بوده، رویکرد تنظیم‌گری بازار و خدمات دیجیتال کشور ترکیه مورد بررسی قرار گرفت. ابتدا تاریخچه قانون رقابت در ترکیه به عنوان مهم‌ترین قانون بالادستی ناظر بر بازار دیجیتال و تأثیرگذاری پلتفرم‌ها بر بازار دیجیتال و رقابت در آن مطرح شده است. در فصل بعد، لایحه اصلاحی قانون شماره ۴۰۵۴ که الهام‌گرفته از قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا و بخش ۱۹ قانون آلمان در برابر محدودیت‌های رقابت می‌باشد، شامل نکات و تعاریف کلیدی، قدرت مسلط بر بازار، تعهدات مربوطه و ضمانت اجرایی بررسی و تحلیل شده است.

طبق معیارهای تعریف‌شده در بازارهای دیجیتال ترکیه، ویژگی‌های مورد نیاز برای تعریف قدرت مسلط بر بازار شامل ارائه یک یا چند خدمت هسته پلتفرم، تأثیر قابل توجه بر دسترسی به کاربران نهایی یا فعالیت‌های کاربران تجاری، و قابلیت یا پتانسیل حفظ این تأثیر خواهد بود. همچنین در این بخش، رویه تعیین قدرت مسلط بر بازار در لایحه و دستورالعمل اجرایی ماده ۸/الف قانون ۴۰۵۴ و مراحل آن شرح داده شده است.

در انتها، موارد الهام گرفته برای بهبود رقابت در بازار دیجیتال ایران و توصیه‌هایی که می‌تواند به عنوان چارچوب اولیه برای توسعه رقابت در بازارهای دیجیتال ایران مورد استفاده قرار بگیرد، مطرح شده است. مهم‌ترین این توصیه‌ها عبارتند از:

- تعریف و شناسایی دروازه‌بانان دیجیتال.
- وضع قوانین پیشینه‌نگر.
- تقویت قوانین حوزه رقابت و مصرف‌کنندگان.
- همکاری بین‌المللی.
- حمایت از نوآوری و استارت‌آپ‌ها.
- تقویت نظارت و اجرا.

۶ مراجع

^۱ ELIG Gurkaynak Attorneys, ۲۰۲۲. Recap of ۲۰۲۲: Turkish competition law. International Law Office.

^۲ <https://www.gentemizerozzer.com/insights/detail/۲۲۳/turkish-competition-law-۲۰-would-you-like-your-dma-with-some-hot-turkish-spice>

^۳ Bahadır Balki, Nabi Can Acar, Helin Yüksel, Mehmet Mikail Demir, Seda Eliri, Erdem Aktekin (ACTECON). ABUSE OF DOMINANCE, DIGITAL, DIGITAL COMPETITION, DIGITAL ECONOMY, TURKEY

A New Age for Digital Markets in Turkey? The Draft Amendment to the Law No. ۴۰۵۴ on the Protection of Competition Tuesday, October ۲۵th, ۲۰۲۲.

[A New Age for Digital Markets in Turkey? The Draft Amendment to the Law No. ۴۰۵۴ on the Protection of Competition - Kluwer Competition Law Blog](#)



نشانی: تهران، انتهای کارگر شمالی، پژوهشگاه
ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت پژوهش و
توسعه ارتباطات علمی

تلفن: ۰۲۱-۸۸۶۳۰۳۵۵

نمابر: ۰۲۱-۸۸۶۳۰۳۵۶