

مصوبه جلسه شماره ۸۷ کمیسیون عالی تنظیم مقررات

سیاست‌ها و الزامات کلان حمایت از رقابت و مقابله با انحصار سکوهای فضای مجازی

مقدمه

توسعه سکوهای فضای مجازی، به واسطه ایجاد تحول در ماهیت محصولات و خدمات ارائه شده به کاربران و فرآیندهای تولید، توزیع، تبلیغ و ... اقتصاد جوامع را دستخوش تغییر ساخته و تأثیر شگرفی بر فرآیند شکل‌گیری کسب‌وکارهای جدید و توانایی رشد و توسعه آن‌ها در بازار این سکوها داشته است. حفظ رقابت و مبارزه با انحصار در بازار سکوهای فضای مجازی به واسطه ویژگی‌هایی که آن‌ها را از بازارهای سنتی ارائه کالاها و خدمات متمایز می‌سازد، نیازمند تدوین الزامات و راه‌حل‌های جدید است. کسب‌وکارهای فضای مجازی به واسطه نفوذ آسان بر گستره وسیعی از کاربران و امکان کنترل قابل توجه بر داده‌های آن‌ها، بهره‌گیری از اثرات شبکه‌ای^۱ قدرتمند، صرفه اقتصادی ناشی از توسعه مقیاس^۲ (پایین بودن هزینه عملیاتی افزوده شدن یک کاربر به سکو)، صرفه اقتصادی ناشی از توسعه قلمرو^۳ (پایین بودن هزینه ورود به بازارهای همجوار) و تحمیل هزینه‌های شناختی^۴ بر کاربران به هنگام جابه‌جایی میان سکوها (به واسطه ایجاد وابستگی) که امروزه از مهمترین عوامل تعیین‌کننده قدرت بازار به شمار می‌آیند، نگرانی‌هایی جدی در خصوص کاهش رقابت‌پذیری بازار، شکل‌گیری و تقویت انحصارها و چالش‌هایی چون حفاظت از کاربران و حفظ حریم خصوصی آن‌ها ایجاد نموده‌اند.

در این مستند الزامات حاکم بر فعالیت کسب‌وکارها در زیست‌بوم سکوهای فضای مجازی، با هدف فراهم آوردن محیط کسب‌وکار رقابتی و به دور از انحصار که متضمن تحقق منافع حداکثری برای کاربران، کسب‌وکارها و تنظیم‌گران بخشی خواهد بود، تعیین شده است.

ماده ۱- تعاریف

۱-۱- ارائه‌دهندگان خدمات سکو: کسب‌وکارهایی که با استفاده از زیرساخت فضای مجازی و اینترنت، در بازارهای دو یا

^۱ Network Effects

^۲ Economy of Scale

^۳ Economy of Scope

^۴ Cognitive Costs

^۵ Platform

چندسویه برای انجام تعاملات میان دو یا چند گروه متمایز اما مرتبط از کاربران، در جهت ایجاد ارزش برای حداقل یکی از گروه‌ها فعالیت نموده و خدماتی چون فضاها، خرید و فروش کالا و خدمات، بازارگاه‌های همتابه‌همتا، پیام‌رسان‌های اجتماعی، موتورهای جستجو، سامانه‌های پرداخت، فضای به اشتراک گذاری ویدیو، خدمات حمل و نقل و ... را ارائه می‌نمایند.

۱-۲- **بازار دو (چند) سویه:** بازارهایی که واسطه برقراری تعامل میان گروه‌های متفاوتی از کاربران هستند به نوعی که افزایش استفاده توسط یک گروه از کاربران، ارزش بازار را برای کاربران گروه‌های دیگر تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۱-۳- **اثر شبکه‌ای:** تأثیری که افزوده شدن یک کاربر به مشتریان یک کالا یا خدمت مشخص بر ارزش آن کالا یا خدمت برای دیگر مشتریان موجود یا بالقوه به همراه دارد.

۱-۴- **رویه ضدرقابتی:** هر اقدامی که با استفاده از موقعیت بازار یا بدون خلق ارزش (افزایش کیفیت، افزایش میزان تولید محصول یا ارائه خدمت و کاهش قیمت به واسطه کاهش هزینه‌های عملیاتی) یا با هدف تضعیف، تخریب یا حذف رقبای واقعی یا بالقوه، به ارتقاء یا حفظ قدرت بازار برای یک سکو بیانجامد یا ورود به بازار و ارتقاء قدرت بازار را برای سایر رقبا دشوار سازد یا منجر به حذف آن‌ها از بازار گردد و یا به احتکار، افساد در اقتصاد، اضرار به عموم، تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص، کاهش مهارت و ابتکار در جامعه و یا سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور منجر شود. مواد ۴۴ و ۴۵ قانون تسهیل رقابت و منع انحصار از جمله مصادیق این رویه‌ها به شمار می‌آیند.

۱-۵- **انحصار:** وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و یا مقدار و قدرت محدودسازی فعالیت بازیگران موجود و جدید را در بازار داشته باشند، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن را با محدودیت مواجه سازند.

۱-۶- **وضعیت اقتصادی مسلط:** وضعیتی در بازار که در آن توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت و یا شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص حقیقی و یا حقوقی قرار گیرد^۷ یا میزان داده‌های در اختیار یک یا چند شخص حقوقی یا حقیقی از میزان معینی که توسط شورای رقابت تعیین می‌گردد، بیشتر باشد.

۱-۷- **ادغام:** اقدامی که براساس آن چند شرکت، ضمن محو شخصیت حقوقی خود، شخصیت حقوقی واحد و جدیدی تشکیل دهند یا در شخصیت حقوقی دیگری جذب شوند.

۱-۸- **تملك:**^۸ هرگونه خرید و یا کنترل سهام، سرمایه و دارایی اعم از فیزیکی و یا معنوی در بورس، فرابورس و یا خارج از بازار سرمایه که موجب انتقال "نفع یا عین" به خریدار (اعم از شخص حقوقی یا حقیقی و یا بستگان درجه اول شخص حقیقی یا مدیران شخص حقوقی) به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم شود.

^۶ Two (Multi) Sided Market

^۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی

^۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی

^۹ دستورالعمل ادغام و تملک شورای رقابت

^{۱۰} دستورالعمل ادغام و تملک شورای رقابت

۹-۱- **کارگروه تخصصی:** کارگروهی متشکل از معاون اقتصادی و تنظیم مقررات مرکز ملی فضای مجازی (رئیس) و نماینده مرکز ملی رقابت، نماینده معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، نماینده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، نماینده سازمان صدا و سیما ج.ا.ا، نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت، نماینده سازمان نظام صنفی رایانه‌ای کشور و رئیس اتحادیه کسب و کارهای اینترنتی

ماده ۲- اهداف سند

- ۱-۲- حفظ سلامت و ثبات ارائه‌دهندگان خدمات سکو؛
- ۲-۲- حمایت از رقابت و مقابله با شکل‌گیری انحصار در بازار سکوها؛
- ۳-۲- کاهش موانع ورود کسب و کارهای نوپا به بازار سکوها؛
- ۴-۲- ارتقاء کیفیت و مطلوبیت خدمات ارائه شده به کاربران سکوها و صیانت از حقوق کاربران.

ماده ۳- سیاست‌ها

- ۱-۳- ایجاد و ارتقاء قابلیت شناسایی زودهنگام نشانه‌های بروز انحصار در بازار سکوها و فعال‌سازی رویه‌های تحقیق و تفحص؛
- ۲-۳- ارتقاء آگاهی ارائه‌دهنده یا دریافت‌کننده خدمات بر روی سکوها نسبت به آسیب‌های احتمالی بروز انحصار در بازار؛
- ۳-۳- پیشگیری از ایجاد انحصار و مقابله با انحصارهای ایجاد شده در بازار سکوها به واسطه بهره‌گیری از قوانین و مقررات سایر حوزه‌ها؛
- ۴-۳- ایجاد ظرفیت‌های حمایتی دولتی در جهت کنترل انحصار و حمایت از رقابت در بازار سکوها؛
- ۵-۳- تنظیم‌گری انحصارها، مقابله با رویه‌های ضدرقابتی و جلوگیری از سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط توسط سکوهای مشمول؛
- ۶-۳- متناسب‌سازی قوانین، مقررات و اختیارات دستگاه‌های ذیربط در راستای تحقق اهداف سند.

ماده ۴- الزامات ارائه‌دهندگان خدمات سکو در قبال کاربران (دریافت‌کنندگان خدمات از سکو یا

سویه‌های دیگر بازار)

- ۱-۴- نصب انحصاری و به صورت پیش‌فرض برنامه‌ها و درگاه‌های سکوهای خارجی یا داخلی دارای وضعیت اقتصادی مسلط، بر روی تجهیزات خریداری شده توسط کاربران مجاز نمی‌باشد^{۱۱}.
- ۲-۴- شفافیت شیوه‌های رتبه‌بندی نتایج الزامی است، به نحوی که ایجاد تمایز میان الف) نتایج نمایش داده شده بر اساس الگوریتم‌های طبیعی جستجو، ب) پیشنهادات تبلیغاتی و ج) نتایجی که مالک سکو یا وابستگان آن سهمی از منافع آن را در اختیار دارند، برای کاربران ممکن باشد.

^{۱۱} Device Neutrality

۳-۴- الزامات صیانت از داده‌ها رعایت و در صورت درخواست کاربران، امکان انتقال^{۱۲} داده‌های مرتبط با آن‌ها در قالبی استاندارد شود.

۴-۴- محدودسازی کاربران سکوها رقیب و ایجاد مغایرت فنی برای کاربرد هم‌زمان سکوها از سوی ارائه‌دهندگان خدمات مجاز نیست.

۴-۵- ایجاد وابستگی متقابل (به لحاظ فنی یا به اجبار) میان امکان استفاده از خدمات یک ارائه‌دهنده دارای قدرت مسلط بازار با ارائه‌دهنده دیگر، حتی در بازار غیرمشابه، مجاز نیست^{۱۳}.

ماده ۵ - الزامات ارائه‌دهندگان خدمات سکو در برابر کسب‌وکارهای بهره‌بردار (ارائه‌دهندگان خدمات به سکو یا سوبه‌های دیگر بازار)

۵-۱- اطلاعات مربوط به شرایط بهره‌داری از خدمات سکو باید به صورت شفاف در اختیار کسب‌وکارها قرار گیرد و ارائه خدمات به تمامی کسب‌وکارهای واجد شرایط به صورت عادلانه و غیر تبعیض آمیز، محقق گردد.

۵-۲- هرگونه اصلاح یا تغییر مفاد قراردادهای منعقد شده باید شفاف و با رضایت طرفین باشد.

۵-۳- دلایل و زمینه‌های تعلیق یا حذف نمایش کالاها و خدمات کسب‌وکارهای بهره‌بردار از سکوها باید پیش از آغاز همکاری به اطلاع آن‌ها برسد و ترتیبات مربوط به عدم نمایش کالا یا خدمت، در قرارداد تصریح شود.

۵-۴- اطلاعات مربوط به معیارهای رتبه‌بندی و چگونگی اثرگذاری کسب‌وکارهای بهره‌بردار بر این رتبه‌بندی باید به صورت شفاف اعلام و مشخص شود. کسب‌وکارها باید مطلع باشند که آیا ویژگی‌هایی چون مشخصات کالا و خدمت ارائه شده، تناسب این ویژگی‌ها با کاربران، ویژگی‌های طراحی الگوریتم و ... بر رتبه‌بندی آن‌ها اثرگذار است یا خیر.

۵-۵- سازوکار و چارچوب‌های داخلی رسیدگی به شکایات و حل اختلاف باید توسط سکو ایجاد و در قراردادها تبیین شود.

۵-۶- الزام کسب‌وکارهای بهره‌بردار به موافقت با شرایط و الزامات مرتبط با عدم استفاده از خدمات دیگر ارائه‌دهندگان خدمات سکو و یا ایجاد تمایز میان کسب‌وکارها بر مبنای موافقت یا عدم موافقت با این شرایط، مجاز نیست.

۵-۷- قائل شدن تمایز میان کالاها یا خدمات کسب‌وکارهایی که ارائه‌دهندگان خدمات سکو منافی از آن‌ها دارند با کالاها و خدمات ارائه‌شده توسط سایر کسب‌وکارهای بهره‌بردار، به هر وجه (اعم از برتری قائل شدن در نحوه نمایش نتایج یا استفاده از داده‌های کاربران و کسب‌وکارهای بهره‌بردار) ممنوع است.

۵-۸- هرگونه الزام کسب‌وکارهای بهره‌بردار به فروش کالا یا خدمات خود بر روی سایر سکوها با قیمتی بالاتر یا کیفیت پایین‌تر ممنوع است.

۵-۹- اعمال هرگونه محدودیت یا الزام خارج از قرارداد، بر کسب‌وکارهای بهره‌بردار مجاز نیست.

^{۱۲} Portability

^{۱۳} Bundling

ماده ۶- الزامات ارائه‌دهندگان خدمات سکو در برابر سایر سکوها

- ۱-۶- ارتکاب هر اقدامی که در شمول تعریف رویه‌های ضد رقابتی قرار گیرد، از سوی سکوها مجاز نمی‌باشد.
- ۲-۶- سکوها ملزم به پرهیز از استفاده از قدرت و موقعیت بازار خود در جهت محدودسازی رقبا در بازار مشابه یا در سایر بازارها هستند.
- ۳-۶- هیچ‌گونه توافق انحصارطلبانه با رقبا به واسطه تسلط بر بازار و با سوء استفاده از قدرت بازار جهت تحمیل بندهای قراردادی ناعادلانه مجاز نیست.
- ۴-۶- ایجاد یا تسهیل ایجاد کارتل^{۱۴} در میان سکوهایی که در غیر این صورت با شدت و انگیزه بیشتری به رقابت می‌پرداختند، مجاز نمی‌باشد.

ماده ۷- الزامات ارائه‌دهندگان خدمات سکو در برابر حاکمیت

- ۱-۷- سکوها موظفند در راستای تحقق ماده ۶۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، داده‌های مورد درخواست در جهت تسهیل رویه‌های تحقیق و تفحص را به شورای رقابت ارائه نمایند.
- ۲-۷- الگوریتم‌ها و شیوه‌های رتبه‌بندی کسب‌وکارهای بهره‌بردار از سکوها باید در اختیار شورای رقابت قرار گیرد و عدم دستکاری نتایج جستجو بر خلاف رویه‌های اعلام شده برای این شورا قابل احراز و تصدیق باشد.
- ۳-۷- گسترش ابعاد فعالیت سکوهایی دارای وضعیت اقتصادی مسلط به بازارهای دیگر در فضای مجازی، رأساً یا به واسطه انعقاد قرارداد با سایر کسب‌وکارها، در هر زمان، به تشخیص شورای رقابت می‌تواند رویه ضد رقابتی تشخیص داده شده و ملغی اعلام شود.
- ۴-۷- استفاده سکوهایی دارای وضعیت اقتصادی مسلط از خدمات حمایتی دولتی (مانند امکان استفاده از تبلیغات تلویزیونی)، منوط به مجوز شورای رقابت است.
- ۵-۷- سکوها موظفند در راستای ارتقاء شفافیت، به درخواست شورای رقابت و حسب مورد، گزارش وضعیت در اختیارگیری یا افشای اطلاعات کاربران و کسب‌وکارها، گزارش وضعیت معیارهای دخیل در رتبه‌بندی و ترتیب نمایش نتایج و میزان شفافیت آن‌ها برای کاربران و کسب‌وکارها را در اختیار این شورا قرار دهند^{۱۵}.

ماده ۸- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور خارجه به منظور تقویت همکاری‌ها و گسترش اقدامات مقابله‌ای مشترک در سطح بین‌الملل، نسبت به انعکاس الزامات موضوع این مصوبه اقدام نماید.

ماده ۹- مرکز ملی رقابت موظف است به صورت سالانه و در صورت نیاز در خصوص موارد ذیل اقدام نماید:

^{۱۴} Cartel

^{۱۵} مطابق مواد ۷۲ و ۷۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۹-۱- بازنگری در تعاریف مرتبط با حوزه فعالیت سکوها از جمله تعریف انحصار، تعریف بازار، تعریف کاربر، تعریف سکو، تعریف رویه ضد رقابتی و ...؛

۹-۲- بازنگری در معیارهای تعیین قدرت بازار شرکت‌ها و بازیگران فعال در بازار کالاها و خدمات فضای مجازی و نشانه‌های بروز انحصار در این بازارها با در نظر گرفتن عواملی چون تأثیرات شبکه‌ای مستقیم و غیرمستقیم، امکان استفاده موازی از خدمات ارائه‌دهندگان مختلف، هزینه‌های جابه‌جایی تحمیل شده بر کاربران، صرفه در مقیاس در ارتباط با تأثیرات شبکه، دسترسی به داده‌های مرتبط با رقابت و ...؛

۹-۳- اصلاح معیارهای دخیل در استاندارد "رفاه مشتری" متناسب با ویژگی‌های متمایز بازارهای دو یا چندسویه خدمات و کالاهای فضای مجازی با در نظر گرفتن معیارهایی چون حفظ حریم خصوصی کاربران، قدرت انتخاب، صیانت از داده‌های شخصی، هزینه‌های جابه‌جایی و تأثیرات وابستگی به سکوها؛

۹-۴- تدوین سازوکار قیمت‌گذاری متناسب با کیفیت برای کالاها یا خدمات فروخته شده در معاملات با قیمت صفر و تصمیم‌گیری در خصوص مواردی چون قیمت‌گذاری غارت‌گرانه^{۱۶}؛

۹-۵- اصلاح آستانه رسیدگی به ادغام و تملک با در نظر گرفتن معیارهای خاص فضای مجازی از جمله میزان داده‌های در اختیار طرفین؛
۹-۶- تعیین آستانه رسیدگی (آستانه آغاز روند تحقیق و بررسی در خصوص فعالیت سکوها).

ماده ۱۰ - کارگروه تخصصی، در حکم بازوی مشورتی شورای رقابت، در موارد و پرونده‌های مرتبط با رقابت در فضای مجازی، فعالیت نموده و وظیفه بازنگری سند حاضر را در بازه‌های زمانی ۲ ساله بر عهده خواهد داشت.

ماده ۱۱ - کارگروه تخصصی موظف است کردارنامه مقابله با انحصار و رویه‌های ضدرقابتی سکوها را بر مبنای مفاد سند حاضر ظرف مدت ۶ ماه تدوین نماید؛

ماده ۱۲ - ادامه فعالیت سکوها عبورکننده از آستانه رسیدگی، منوط به پذیرش و امضای کردارنامه موضوع ماده ۱۱ است؛

ماده ۱۳ - مرکز ملی رقابت موظف است گزارش وضعیت رقابت در اقتصاد سکوها فضای مجازی و گزارش روند بررسی شکایات و پرونده‌های مرتبط با بروز انحصار یا رویه‌های ضدرقابتی در حوزه فضای مجازی را در بازه‌های زمانی ۶ ماهه به مرکز ملی فضای مجازی ارائه نماید.

^{۱۶} Predatory Pricing