

A NAGY PLATFORM NAGY FELELŐSSÉGGEL JÁR? A Google mint digitális platform versenytorzító gyakorlata

Kondrát Flóra

1. Bevezetés

Az internetes felületek az élet számos kihívását tették egyszerűen leküzdhetővé: a távolságot, az időt, a korlátozott kreativitást, legyen szó egy külföldi munkalehetőségről, média projektre készített rövid filmről, vagy egy utolsó pillanatban szervezett családi vacsoráról. Gyors fejlődési képességük teszi a digitális platformokat népszerűvé és egyben veszélyessé is. A digitális platformok gazdasági és társadalmi hatásaikat tekintve számos kérdést vetnek fel: szükséges lesz-e a jövőben teljesen elválasztani egymástól a hagyományos és a digitális piacokat a transzparencia jegyében? Mely piacokra fognak még, és mely piacokra léphetnek be egyáltalán a digitális platformok? Honnantól szükséges az állami, jogszabályi beavatkozás a 'digitális versenybe'? Mit tudnak rólunk a platformok? És mi mit tudunk róluk? Talán a legfontosabb kérdés mégis az: hogyan oldható meg egy olyan piaci szereplő szabályozása, amelyet a közélet definíciós szinten sem képes megragadni?

A digitális gazdaság talán legösszetettebb működésű szereplői a digitális platformok. Az internet, mint csatorna megjelenése koncepcionális változást jelentett a piaci folyamatok működésében. A vállalkozásoknak (és platformcégeknek)¹ nem kellett saját tevékenységüket egyetlen szolgáltatás nyújtására, vagy felhasználói bázisukat egyetlen város, ország vagy földrész lakosaira korlátozni. A digitális gazdaság virágzásával párhuzamosan azonban egyre növekednek az online magánszférát és a digitális verseny tisztaságát sértő magatartások.

A digitális platformok komplex üzleti modelljükkel megkérdőjelezik a meglévő szabályozási eszközök és módszerek alkalmasságát. Gyors fejlődésük, évről évre bővülő tevékenységi körük, pontos adatgyűjtési, -feldolgozási és -tárolási módszereik, és a tevékenységük által szerzett eddig nem látott méretű árbevételek mellett egy olyan szabályozás önmagában nem lehet hatékony, ami csak utólag (*ex post*) szab ki bírságot és állapít meg jogsértő magatartást. Egy nem hatékony szabályozástól pedig nem várható el, hogy az képes legyen az esetleges torzulásoktól és veszélyektől megvédeni az olyan közérdeket, mint a versenyt, az innovációt, a fogyasztói érdekeket, az integritást vagy a helytelen befolyástól való mentességet.²

Dolgozatom célja rávilágítani annak a kérdésnek az aktualitására, hogy miért nem elégségesek a versenyjog anyagi- és eljárásjogi normái önmagukban a digitális platformok működésének szabályozására. Ehhez egy rendkívüli jelentőséggel bíró platformcég, a Google Inc. ellen indult eljárások lényegén keresztül kívánom bemutatni, miért lenne hatékonyabb az egyes jogsértések esetében egy kombinált szabályozási keret alkalmazása, kitérve ennek jelenkori megvalósulására, a Digital Services Act és a Digital Markets Act-re.

2. A digitális platform meghatározási kísérletei

Álláspontom szerint a számos definíciós kísérlet is arra mutat rá,³ hogy rendkívül nehéz egy, mindenki által elfogadható és minden digitális platformra kiterjedő meghatározás megalkotása.

¹ A 'platformcég' olyan vállalat, amely platformokat birtokol, üzemeltet.

² Pieter NOOREN – Nicolai VAN GORP – Nico VAN EIJK – Ronan Ó FATHAIGH: *Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options*, The Authors., Policy & Internet Published by Wiley Periodicals, 2018. 275-276.

³ Vö. BELÉNYESI Pál: *A digitális piacok időszzerű versenyjogi vonatkozásai*. Róma, John Cabot University, 2015.; Laurence MEYER: *Digital Platform: Definition and Strategic Value*, Comm. & Strategies, 2000. 127-158; David

Bár a meghatározás nehéz, a megértéshez, és egy jövőbeni szabályozás érdekében mégis szükséges. A fent bemutatott definíciók alapján saját megközelítem szerint a digitális platformok olyan piaci funkciót betöltő entitások, amelyek valamilyen technológiai csatorna segítségével kialakított felületen bonyolítják termékek, szolgáltatások, információk cseréjét, kereskedelmét, hozzáférhetővé tételét, eljuttatását, kínálását, amely tevékenységüket általában két-vagy több piaci oldal között végzik, amely oldalak kölcsönös keresleti függőségben állnak egymással. Egy teljes átfogó meghatározás megalkotása ismerve a digitális platformok működését nem kivitelezhető. Az absztrakt definíció még így is rendkívül tágra hagyja az értelmezési kört, a digitális platformok mélyebb és alaposabb megértéséhez, komplex működésük átlátására nem alkalmas, csupán lényegükben képes őket megragadni. Éppen ezért egy olyan katalógus összeállítását is célszerűnek tartom, amely sorra veszi azon tulajdonságokat, amelyek a digitális platform működését pontosítják, és általuk feltérképezhetővé válik, pontosan milyen digitális platformról beszélünk. Mindemellett szükséges a katalógusban szereplő tulajdonságok körének időről-időre megvalósuló revíziója, abból az okból kifolyólag, hogy a digitális platformok gyors fejlődése folyamatosan új releváns tulajdonságok megjelenését hozza magával. E revízió legjobb forrása és kisegítő eszköze a digitális platformok működésére és szabályozására vonatkozó esetjog lehet. Fontos kiemelni, hogy a katalógus jelen formájában egy digitális platform jellemzőinek pontosabb feltérképezését teszi lehetővé, annak pontos eljárásjogi alkalmazása számos további, jogalkotói és jogalkalmazói jogkörbe tartozó kérdés függvénye.

Jellemző	Értékelési megközelítés
Digitális-e	Hogyan jelenik meg a digitális térben való működés?
Platform/ Közvetítő erő	A platform/piac két (vagy több) fogyasztói csoport közötti értékátvitelt valósít meg. Ennek pontos paramétereit az érintett felek, azok különböző piacon való elhelyezkedése és a szolgáltatás milyensége határozza meg
Érintett felek	A platform által összekötött piaci oldalak szereplői, úgy, mint hirdető-fogyasztók, weblap tulajdonosok-hirdetők
Felhasználói bázis nagysága	Az egyes piaci oldalak nagyságának feltérképezése az erőfölény megállapítása végett (százalékos értékben)
Mit közvetít/ szolgáltatás	Mi a közvetített érték?
Piaci oldalak száma	Két- vagy többoldalú piacról van-e szó?
Piac típusa (Evans négyes felosztása szerint) ⁴	Cserekereskedelmet koordináló, hirdetésekkel finanszírozott média-szolgáltatás, tranzakciós ügyletek lebonyolítása, szoftver szolgáltató
Horizontális vagy vertikális	A platform hatókörének vizsgálata, hogy milyen mértékben specializált a tevékenysége (vertikális), vagy épp mennyire általános (horizontális)
Szomszédos oldalak/piacok	Tekintettel a digitális platformok <i>coring</i> és <i>tipping</i> tevékenységére, a későbbi terjeszkedések miatt fontos feltérképezni azoknak a piacoknak a körét, amelyekre áttérhetnek

S. EVANS: *Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy*. 102 NW U. L. REV. (2008) 1987, 1989; <https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf>;

ZÖDI Zsolt: *Platformok. Robotok és a jog*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018

⁴ David S. EVANS: The industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms. *Competition Policy International*, 2007/1. 151-179.

Fúziók, felvásárlások	Milyen gyakoriak? Mekkora az általuk elért növekedés?
Piacra lépési akadályok	Vannak-e az adott piacra jellemző belépési akadályok, azok mennyire magasak? (Esetlegesen ezek mennyire jelennek meg a szomszédos piacok vonatkozásában.)
Externáliák	Kapcsolódó pozitív és negatív, valamint közvetett és közvetlen hálózati hatások jelenlétének vizsgálata
Adatmennyiség	Működése során mekkora mértékű adatfelhalmozást állapíthatunk meg, azok gyűjtése kompatibilis-e a GDPR-ral, beszélhetünk-e BigDatáról; megosztásra került-e más digitális platformokkal?
Adatok mozgathatósága	Egy platform működéséhez felhasználhatja más szolgáltatása keresztül szerzett adatokat, vizsgálni kell, ez akadályozza-e a versenyt, ugyanakkor kompatibilis-e a GDPR-ral
Bevételi modell	(1) közvetlen fizetési modell (2) reklám modell (3) hozzáférési modell (4) akvizíciós vagy növekedési modell
Méretgazdaságosság	Vannak-e a platform működésével kapcsolatban felmerülő, kiaknázható méretgazdaságossági elemek?
Terjedelemgazdaságosság ⁵	Vannak-e a platform működésével kapcsolatban felmerülő, kiaknázható terjedelemgazdaságossági elemek?

Ábra 1: Katalógus a digitális platformok működési jellemzőiről

2.1. A digitális platform általános jellemzői

A digitális platformok a digitális piacok, vagyis az internet kereskedelmi területeinek központi elmeiként kerültek a figyelem középpontjába az ezredforduló során.⁶ Platformok már korábban is léteztek, úgy, mint az újságok vagy a bevásárlóközpontok, az újítás a szolgáltatások közvetítésének digitális térbe történő átemelése volt. A digitális platformok tehát internetes hálózaton keresztül működő közvetítők, piacok.⁷ Ez az újítás pedig egyszerre eredményezte a kiszolgálható fogyasztói réteg bővülését,⁸ és működési modelljük többrétűvé válását. A digitális platformok segítségével a hagyományos piacokhoz vagy platformokhoz képest egy adott terméket vagy szolgáltatást rövidebb idő alatt, kevesebb erőfeszítéssel és alacsonyabb költségek mellett lehet eljuttatni a felhasználókhoz/fogyasztókhoz, valós időben létrehozni az összekapcsolást és koordinálást a vállalkozások és a felhasználók között.⁹ További előny, hogy különböző termékek és szolgáltatások quasi 'nyitvatartási idő nélkül', földrajzi határokat átívelően elérhetők a fogyasztók számára, akik az általuk megosztott információkkal hozzájárulnak, hogy vállalkozások működése célirányosabb, és így hatékonyabb legyen, így

⁵ Terjedelemgazdaságosság, amikor a vállalat által kínált különböző szolgáltatások és áruk következtében csökkennek a vállalatot terhelő általános költségek. ld. NOOREN – VAN GORP – VAN ELIJK – Ó FATHAIGH i.m. (2. l.j.) 272.

⁶ BELÉNYESI Pál: Digitális platformok és Big Data. In: VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Versenyt és szabályozás* Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. 127.

⁷ BELÉNYESI (2015) i.m. 5.

⁸ BELÉNYESI Pál: Digitális és technológiai piacok közgazdasági kérdései. In: TÓTH András (szerk.): *Technológiai jog. Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 174.

⁹ Maximilian STALLKAMP – Andreas P.J. SCHOTTER: *Platforms without borders? The international strategies of digital platform firms*. Global Strategy Journal, 2019. 4.

maga a digitális kereskedelem is folyamatosan fejlődjön.¹⁰ Az Európai Bizottság közleményében rögzítette, hogy a digitális platformok „[k]ulcsszerepet játszanak a 'digitális érték' létrehozásában, amely alátámasztja az EU jövőbeli gazdasági növekedését, és ezért kiemelkedően fontosak az egységes digitális piac hatékony működése szempontjából.”¹¹ A digitális platformok változatosságát támasztja alá, hogy hatókörük kiterjedtsége is eltérő lehet, így megkülönböztetünk horizontális (nagy hatókörű), valamint vertikális platformokat (szűkebb hatókörű).¹² Az alapvető különbség közöttük úgy ragadható meg, hogy a horizontális platformok az élet számos területére kiterjedő hatással rendelkeznek (ld.: Google vagy Facebook), míg a vertikális platformok specifikusak, az élet valamely meghatározható szegmenséhez kötődnek (ld.: Airbnb vagy Uber).

A digitális platformok széles felhasználói bázis igényeit képesek kielégíteni, mivel számos piaci réteg kapcsolódik össze rajtuk keresztül (így a Google esetében a kereső felhasználók, weblap tulajdonosok, internetes hirdető, alkalmazás fejlesztők), így ezt hálózatot így már nem is értékesítési láncnak, hanem értékhálónak (*value web*) nevezzük. Az értékháló széles kapcsolódási lehetőségeit adja a működési alapját jelentő közvetítő hálózat (szélessávú internethálózat), amelyre a szolgáltatási értékháló ráépül (*over-the-top, OTT*). A platformok az értékhálón technikai kapcsolódási pontokként funkcionálnak, amelyek két (vagy több) fogyasztói csoportot kötnek össze (két- vagy többoldalú piac). Evans és Schmalensee meghatározása szerint „egy felület (piac) többoldalú abban az esetben, ha két vagy több fogyasztói csoporttal rendelkezik, akiknek kölcsönösen szükségük van egymásra, de akik nem képesek a köztük fennálló kölcsönhatásból származó előnyt realizálni, ezért a felületet használják, mint katalizátort, az interakció megteremtéséhez.”¹³ A digitális platform, mint szolgáltató ennek a két fogyasztói körnek biztosít felületet, csatornát alakít ki közöttük, közvetíti az azok közötti haszon realizálásra irányuló üzleteket egy költséghatékony módon.

A fogyasztói rétegek megszerzéséből és boldogan tartásából fakadó,¹⁴ a kétoldalú piacok működésébe kódolt alapvető belépési akadály a csirke-tojás dilemma. A dilemma abból is fakad, hogy a digitális platformok üzleti modelljükben a keresleti externáliák internalizálására épülhetnek, vagyis a közvetlen és közvetett hálózati hatások kiaknázására. Minél nagyobb egy digitális platform felhasználói bázisa, annál nagyobb értéket képes generálni, amellyel még több felhasználót képes bevonni (pozitív visszacsatolási hurok).¹⁵ Ezzel együtt a felhasználók számának növekedésével a platformot terhelő átlagos költségek mértéke is csökken (méretgazdaságosság).¹⁶ A hálózati hatásokban rejlő monopóliumgeneráló erő mára ismert problémaforrás. Hatásukra a digitális platformok hajlamosak a tetőzésre (*tipping*),¹⁷ így a piac stagnálni kezd,¹⁸ amely kényszerkötődéshez (*lock-in effect*) vezethet. A piaci koncentráció kialakulását erősítik a digitális platformok működésével együtt járó belépési akadályok

¹⁰ BELÉNYESI (2015) i. m. 7.

¹¹ Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Online platformok és a digitális egységes piac Lehetőség kihívás Európa számára*, COM (2016) 288.

¹² ZÓDI i. m. 107.

¹³ David S. EVANS – Richard SCHMALENSSEE: *The Antitrust Analysis of Multi-Sided Platform Businesses*, Chicago Institute for Law and Economics Working Paper, 2012. december 7., 623. szám

¹⁴ Derek HOLT – Felix HAMMEKE: *European Union – Two-Sided Markets, Platforms and Network Effects*, In: Claire JEFFS (szerk.): *E-Commerce Competition Enforcement Guide – Third Edition*. GCR Insight, Global Competition Review, Law Business Research Limited, 2019. 74.

¹⁵ STALLKAMP – P.J. SCHOTTER i.m. 5.

¹⁶ NOOREN – VAN GORP – VAN EIJK – Ó FATHAIGH i.m. 272.

¹⁷ KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológiai jog – Robot jog – Cyber jog*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, 104.

¹⁸ 'Hólabda hatás', uo. 104.

(*barriers to entry*), valamint az alacsony indíttatás a platformok közötti váltásra (magas váltási költség).¹⁹

A digitális platformok üzleti modelljének meghatározó szegmense, hogy ahhoz milyen bevételi modellt társítanak, amely alapján a platform és a felhasználók közötti viszony is felvázolható. Peitz és Valletti elhatárolása alapján négy, az online szolgáltatók esetében megfigyelhető bevételi modellt beszélhetünk, valamint ezek keveredéseiről: (1) közvetlen fizetési modell (pl.: Netflix) (2) reklám modell (pl.: Google) (3) hozzáférési modell (pl.: Apple App Store) (4) akvizíciós vagy növekedési modell.²⁰

A reklám modell esetében fel szokott merülni az 'ingyenesség' kérdése. Mára már általánosan elfogadott tény, hogy az 'ingyenesség' fogalma mögött, habár a felhasználók közvetlenül pénzbeli ellenszolgáltatást nem nyújtanak, a gyakorlatban az adataikkal és figyelmükkel fizetnek.²¹ Az adat (*data*) gazdasági fontossága vitathatatlan. Egyszerre termék, az 'internet pénzme', és erőforrás. A Google egy Big Datával rendelkező platformcég, hiszen egyetlen Google Search keresés során 100 petabyte nagyságú adatmennyiséget mozgatunk meg, ami közel 100 millió gigabytenak feleltethető meg. Emiatt a digitális platformok közötti verseny alapja már nem az ár (*price*), hanem a minőség (*quality*) és a megújulási képesség (*innovation*), amely a rendelkezésre álló adatok megfelelő feldolgozásával érhető el.²²

A digitális platformok saját pozíciójuk és bevételeik érdekében folyamatosan további funkciókkal bővítik tevékenységi körüket, amely adott esetben egy új piacra történő belépést is jelenthet. Ezt az innovatív formájú üzleti modellt beburkolásnak (*envelopment*) nevezzük.²³ Ilyen üzleti modellt követett a Google, amikor az Androiddal belépett a mobil operációs rendszerek piacára, az Apple pedig amikor megalkotta saját térkép alkalmazását, amellyel a Google Maps vetélytársává vált a mobil navigáció területén. Gawer és Cusumano tanulmányukban két stratégiai tevékenységet határoznak meg, amelyek erre a magatartási formára épülve piacvezető szerepbe juttathatnak egy digitális platformot. A *coring* ('magvetés') mint üzleti stratégia azon tevékenységet takarja, amikor egy adott piacon még nincs jelen platform, és ott egy olyan új technológiát vagy szolgáltatást kínál az újonnan belépő, amely fogyasztók jelentős bázisát tudja kiszolgálni. A Google PageRank-kel történő megjelenése az internetes keresőmotorok területén ilyennek tekinthető. A másik tevékenység a *tipping* ('kibillentés'),²⁴ amely tevékenységek széles skáláját öleli fel, amelyek elsősorban a platform pozícióját hivatottak megszilárdítani azáltal, hogy piaci versenytársaik technikai jellegzetességeit saját platformjuk szerkezetébe integrálják. Amikor a Google piacra dobta a Chrome nevű böngészőjét, azoktól a korábbi böngészőktől tanult, amelyeken a kezdetben keresőmotorként működött.²⁵

3. Gyakorlati tanulságok

3.1. Erőfölénnyel visszaélés a digitális platformok világában

¹⁹ Fiona M. Scott MORTON – David C DINIELLI: Roadmap for an Antitrust Case Against Facebook. *Omidyar Network*, 2020, 19.

²⁰ NOOREN – VAN GORP – VAN EIJIK – Ó FATHAIGH i.m. 268.

²¹ Carmen LANGHANKE – Martin SCHMINDT-KESSEL: Consumer Data as Consideration. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2015. 218-223.

²² Torster KÖRBER: *Is knowledge (market) power? On the Relationship Between 'Data Power' and Competition Law*. Köln, NZKart, 2016. 4.

²³ Christopher Nicolas MÜLLER – Björn KIJL – Ivanka VISNJIC: *Envelopment lessons to manage digital platforms: The cases of Google and Yahoo*, Strategic Change, John Wiley & Sons, Ltd., 2018. 140-141.

²⁴ Az e bekezdésben használt *tipping* nem azonos a tetőzés fogalmával azonosított fogalommal. Míg ez egy tevékenységet, a tetőzés egy állapotot jelöl.

²⁵ MÜLLER – KIJL – VISNJIC i. m.139-140.

A kínálati oldal legitim célja piaci részesedésének, nyereségességének és forgalmának maximalizálása. Tekintettel a verseny jövedelem elosztó funkciójára, egy cég jobb teljesítményéből és hatékonyságából fakadóan szerezhethet nagyobb profitot versenytársaihoz képest, ennek azonban feltétele, hogy annak eléréséhez ne gazdasági erejére, dominanciájára támaszkodjon az adott vállalat. A piaci erők alakulásának egyik véglete a monopólium kialakulása. A közgazdaságtan a monopolista vállalati struktúrát számos aspektusból vizsgálja, például, hogy milyen hatással van a versenyre, a piaci árakra és a fogyasztókra.²⁶ A versenyjog a modern versenypolitikai felfogás szerint nem a versenytársakat védi közvetlenül, hanem a versenyt, annak működését, a verseny folyamatát. Az erőfölénnyel való visszaélés a verseny torzulásához vezet azáltal, hogy a megfelelő nagyságú piaci erővel rendelkező piaci szereplő versenytársaitól függetlenül, közvetlen módon úgy befolyásol bizonyos piaci körülményeket, hogy az kívül esik a jog által tolerált határokon.²⁷ Ebben is megnyilvánul az erőfölénnyel való visszaélés a versenyjogban.²⁸

Az uniós versenyszabályok legfőbb célja Unió belső piacának megfelelő működése. Az erőfölénnyel való visszaélés tilalmát számos jogszabály kimondja, így az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölénnyel való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.”,²⁹ az Európai Gazdasági Társaság megállapodásának 54. cikke „Tilos az e megállapodás hatálya alá tartozó területen vagy annak jelentős részén az erőfölénnyel való visszaélés egy vagy több vállalkozás részéről, mivel ez összeegyeztethetetlen e megállapodás működésével, amennyiben az befolyásolhatja a szerződő felek közötti kereskedelmet (...)”,³⁰ magyar joganyag tekintetében pedig a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 21. §-a, hogy „Tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni (...)”.³¹ Ezen jogszabályok mentén felvázolhatók a jogsértéshez szükséges feltételek, így az érintett piacon való erőfölénnyel való visszaélés megállapíthatósága, és az ilyen helyzettel való visszaélés. Az uniós jog alkalmazhatóságának feltétele, hogy a visszaélés a belső piac egészén vagy legalább annak egy jelentős részén megállapítható legyen, valamint ez érintse az uniós tagállamok között zajló kereskedelmet is.³²

3.2. Az Európai Bizottság gyakorlata a Google ügyekben

Az Európai Unióban az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) az a szerv, amely egyedi versenypiaci ügyekben konkrét határozatok kiadására jogosult, így a Google-t érintő versenyjogi jellegű eljárások esetén a Bizottság határozatainak vizsgálata szükséges.³³ Jelenleg három, a Google erőfölénnyel való visszaélését megállapító esetről beszélhetünk: a Google Shopping (CASE AT.40099), a Google Android (CASE AT.40099), és a Google AdSense (COMP/C-3/40.411) ügyekről.

²⁶ Hal R. VARIAN: *Mikroökonómia középfolton*. Budapest, Akadémia Kiadó, 2012. 461.

²⁷ BOTHYA Györgyné – TÓTH Tihamér: *Versenyszabályok*. Budapest, PPKE JÁK, 2010, 155.

²⁸ 322/81. sz., *Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra Bizottság* (Michelin I)

²⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01

³⁰ Európai Gazdasági Társaságról szóló megállapodás

³¹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

³² Commission Notice — Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty

³³ SZABÓ Marcel – DEBISSO Kinga – GYENEY Laura – PÜNKÖSTY András: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 125.

3.3. A jogesetek tanulsága

Az ügyek mindegyikében a Google erőfölénnyel való visszaélést megvalósító versenytorzító gyakorlatai kerültek vizsgálatra. Az Európai Bizottság következetesen esetről esetre vizsgálta mind a magatartás által érintett piacokat, mind az erőfölényes pozíciót generáló tényezőket, mind a visszaélést megvalósító magatartás jellegét.

Megállapítható azonban az is, hogy az eljárások mindegyike rendkívül lassú lefolyású volt. A 2017-es Google Shopping ügy 2008-ra visszamenően ítélte jogsértőnek a Google magatartását, az Android ügyben 2011 óta megvalósuló gyakorlat is vizsgálat alá került, míg az AdSense ügyben a jogsértő magatartást megvalósító kizárólagosságot biztosító szerződések 2006 óta a Google gyakorlatának részét képezték. E lassú lefolyás természetes oka pedig a rendkívül komplex vizsgálatot igénylő működési modell, annak minden releváns részletének és pontos hatásainak feltérképezése. A digitális platformok esetében is fontos a hatékony és gyors fellépés lehetőségének megteremtése, hogy minél kisebb fogyasztói kör érdeke sérüljön egy esetlegesen jogsértő magatartás következtében, és minél rövidebb ideig álljon fenn az egyenlőtlen verseny helyzete. Látható azonban, hogy a meglévő szabályozási keret az exponenciális sebességű fejlődés mellett nem feltétlen tudja biztosítani a megfelelően komplex, kellő gyorsaságú reakciót, ezáltal a leghatékonyabb szankció kiszabását, és a preventív hatást sem. Hiszen hiába magas a bírság mértéke egy olyan gyorsan bővülő forrásokkal rendelkező vállalat esetén, aminek éves árbevétele 160.7 milliárd dollár, ami a 2017 évi árbevételéhez képest 45%-kal magasabb.³⁴

Álláspontom szerint egy olyan összetett szabályozási csomag megalkotása szükséges, amely a digitális piacok jellemzőit figyelembe véve, relatív gyors ügymenettel, egyszerre előrelátó és rugalmas módon biztosítja az innováció melletti jogszerű működés lehetőségét.

A digitális platformokra szabott csomag esetén fontos annak hatályának meghatározása, mely tekintetében egy 'kétlépcsős' rendszer beépítését tartom célravezetőnek. Az első lépcső keretében egy absztrakt definíció megalkotásával – amely, hasonlóan az általam alkototthoz, figyelemmel lenne más meghatározási kísérletekre – kerülne eldöntésre, hogy egy, a digitális térben létező entitás digitális platformnak minősül-e, így a szabályozás hatálya alá tartozik-e. Második lépcsőként a bemutatott katalógushoz hasonlóan a digitális platform jellemzői kerülnének felderítésre. Ennek az áthatóbb megértés előnyei mellett az eljárást gyorsító hatása is lenne. Az erőfölénnyel való visszaélések vizsgálatának egyik központi eleme annak feltérképezése, hogy beszélhetünk-e az eljárás alá vont cég esetében erőfölényes helyzetről. A gyorsító hatás olyan módon érvényesülne, hogy a bizonyos, digitális platformok esetében kiemelt relevanciával bíró tények felderítése tulajdonképpen az eljárás legelején, 'magától értetődő módon' zajlana le, külön vizsgálat elrendelésére nem lenne szükséges, az a hatály vizsgálatával egyidejűleg megvalósulna. A katalógusnak történő megfeleltetés során kimutatásra kerülne többek között, hogy a platform és a közvetítő funkciója folytán érintett felek között létre jött-e valamilyen szerződés, amely jogszerűségét vizsgálni érdemes (nem antifragmentációs vagy kizárólagosságot biztosító); mekkora az adott platform felhasználói bázisa, erre tekintettel van-e megfelelő kiegyenlítő vevői erő; szomszédos piacok esetében mekkora a valószínűsége az áttérésnek, van-e a platformnak erre vonatkozó szándéka, ennek milyen lehetséges hatásai lehetnek. A katalógus alapján pontosan és következetesen fel lehetne térképezni az adott digitális platform esetében felmerülő belépési akadályokat, mind az érintett, mind a szomszédos piacok vonatkozásában. Kiemelt vizsgálatot érdemelnek az externáliák hatásai összefüggésben a jelentkező márkahatásokkal, valamint az adatmennyiséghez és az adatok mozgathatóságához kötődő adatvédelmi kérdések. A katalógus lapján felmutatott tények

³⁴ Investigation of Competition in Digital Markets – Majority Staff Report and Recommendations, Subcommittee On Antitrust, Commercial And Administrative Law, U.S. House of Representatives, United States, 2020, 175.

így átláthatóbb képet mutatnának a digitális platform erőfölényes vagy megkerülhetetlen pozíciójáról.

A digitális platformok jogszerű működésére vonatkozó eljárások gyorsítására szolgálna egy *ex ante* keretrendszer, egy 'fekete-lista' megalkotása is. Ezen a listán olyan magatartások szerepelnének, amelyek megállapítása automatikusan, *ipso iure* jogszabálysértést valósítana meg. Ilyen elven működik hazai jogunkban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény. Ezzel a szabályozási móddal olyan gyakorlatok kialakulásának lehet gátat szabni, amelyek potenciálisan visszaszoríthatják vagy gyengíthetik a versenyt, illetve közvetve vagy közvetlenül károsak lehetnek a végfogyasztók érdekeire. Egy 'feketelistás' rendszer esetében ugyanakkor kiemelten fontos mind a lista elemeinek – a folyamatosan bővülő esetjognak is megfelelő – felülvizsgálata, kiegészítése és átdolgozása, valamint a kimentési lehetőség biztosítása is, amennyiben az adott magatartást hatékonyságnövelés céljából valósította meg a platform, és az objektíve indokolt volt.

A csomag komplexitását adná továbbá, hogy a vázolt *ex ante* keretrendszer mellett érvényben maradna az *ex post* szabályozási rendszer is. Az *ex post* szabályozás lehetőséget biztosítana a 'fekete listán' átcúsított magatartások utóbbi kiszűrésére, garantálva a jogsértő magatartások kiszűrésének teljeskörű megvalósulását, ugyanis közbelépésekor, amikor a jogsértés már tetten érhető, továbbra is súlyos mértékű bírságok kiszabásával szankcionál (amelynek mértéke akár az előző éves nettó árbevétel 10%-a is lehet). Az *ex post* szabályozás értelmében lehetőség lenne a platformok jogsértéseit esetről esetre vizsgálni, és azokra személyre szabott kötelezettségeket megállapítani, így a szabályozási forma figyelemmel tudna maradni a platformok sokszínűségére és sajátos jellegzetességeikre, működésükre. A jogesetek felépítésére vonatkozóan azt mondhatjuk, az versenyjog *ex post* szabályozása részletesen feltárta azokat a körülményeket, amelyek miatt egy magatartás visszaélészerű lehet, mint a versenytársak lehetséges kiszorítása, vagy a fogyasztói érdekek sérülése, azonban magának a magatartásnak az ugyanolyan komplex, de gyorsabb megítéléséhez szükséges a katalógus szerinti adatok birtoklása, valamint a 'fekete lista' alapján szűrhető magatartások felismerése. Ezzel a nyitottsággal képes lehet a csomag modern helyzetek megoldására is.³⁵

A hatékonyság jegyében a szankció mértékének meghatározása során a klasszikus módszer mellett a katalógus alapján különböző szélességű köröket is meg lehetne határozni a platformokra (például a felhasználói bázis nagysága, a piaci részesedés, azonos belépési akadályok mentén), és az adott körhöz igazítani a szankciók típusát. Méret szerinti felosztás esetén esetlegesen kisebb, új piaci szereplőkre a pénzbírság és a gyakorlattól való eltiltás lehetne az általánosan alkalmazott hátrány, míg meghatározó platformok esetében akár a feldarabolás is szóba jöhetne.³⁶

4. Jogalkotás az Európa Unió területén

A DSA két évtized óta az első szabályozási csomag lesz az e-Commerce Directive után.³⁷ Az Európai Bizottság törekvése egy nemzetközi szinten is hasznosítható szabályozási rendszer létrehozása, amely képes támogatni és meghagyni az internet és az innováció szabadságát, ugyanakkor megfosztani azt a káros magatartásoktól, garantálva a fogyasztói jólétet.

³⁵ Thomas M. JORDE – David J. TEECE: *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York – Oxford, Oxford University Press, 1992. 47-82.

³⁶ BREALEY – MYRES i.m.1031.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelvét 2000. június 8-án fogadták el.

A szabályozási tevékenységet támasztja alá, hogy az Európai Bizottság legfrissebb kimutatásai alapján körülbelül 10.000 online platform működik jelenleg az online gazdaságban,³⁸ így a digitális platformok szabályozását gazdasági jelentőségük is indokolja.

A bizottság elnöke, Ursula von der Leyen már beiktatásakor kiemelt helyen kezelte „Európa digitális korbba való illeszkedésének” kérdését.³⁹ E rendeletalkotási eljárásnak jelenlegi terméke a Digital Services Act, vagyis a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, valamint a Digital Markets Act, vagyis a digitális piacokra vonatkozó rendelet javaslata, amely csomagot a Bizottság az európai digitális stratégia jegyében terjesztett az Európai Parlament és a Tanács elé 2020. december 15-én. A két rendelet egymás kiegészíti és erősíti hatásában, azonban más érdekek elérését célozzák és más módon.

4.1. Digital Services Act

A Digital Services Act, vagyis a DSA célja a biztonságos és elszámoltatható online környezet biztosítása. Eszközrendszere által jobban kívánja védelmezni a fogyasztókat és a fogyasztók alapvető jogait a kibertérben, szilárd keretet biztosítani az online platformok átláthatóságának és elszámoltathatóságának, valamint ösztönzi az innovációt, a növekedést és a versenyképességet az EU egységes piacán.⁴⁰

Egyértelmű, hogy a DSA középpontjában az online platformok állnak, az azonban kérdéses, hogy a csomag milyen módszer választ hatálya pontosan meghatározására, ügyelve, hogy ne akassza meg a digitális platformok fejlődését, inkább az irántuk való bizalom kerüljön megerősítésre.

A DSA nem digitális platformokról, hanem tágabb kontextusban online platformokról szól, amely szerint az „olyan tárhelyszolgáltató, amely a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt, kivéve, ha ez a tevékenység egy másik szolgáltatás kisebb és kizárólag kiegészítő eleme, ami objektív és technikai okokból nem használható a másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen elem másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál.”⁴¹

Ez a fajta megoldás, úgy gondolom, dogmatikailag helyes, azonban pragmatikai szempontból megkérdőjelezhető. Rámutatva, hogy miért tartom fontosnak a digitális platformok lényegi működéséhez igazodó definíció kialakítását, e definíció túlzóan tágnak tűnhet. Megvizsgálva a rendelet célját azonban láthatóvá válik, hogy alapvetően a jogalkotó elképzelési iránya is más. A rendelet nem a digitális platformok irányából közelíti meg a felmerülő problémákat és így azok kezelését, hanem a digitális szolgáltatásnyújtás oldaláról. Ebből a szempontból pedig e meghatározás hatékonyan illeszti a digitális platformokat a DSA rendszerébe, de fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy ez a fajta meghatározás véleményem szerint csak ebben a rendeletben lehet igazolható, annak általánosan elfogadott fogalomként történő használata fogalmi zavarokhoz és pontatlanságokhoz vezethet.

A Big Tech vállalatok szempontjából érdekes és aktuális kérdést vetnek fel az óriás platformokra vonatkozó rendelkezések, amelynek kiindulópontja szerint azok az online platformok tartoznak ide, amelyek havonta átlagosan legalább 45 millió aktív felhasználónak kínálják szolgáltatásaikat az Európai Unióban. E platformokra a DSA többletkötelezettségeket

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) COM/2020/842 (továbbiakban: DMA)

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_hu

⁴¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról COM/2020/825 (továbbiakban: DSA) 2. cikk h) pont

foglalmaz meg a rendszerszintű kockázatok kezelésében. Mindezt a rendelet azonban rendkívül ködösen ragadja meg, zavaróan nagy mozgásteret hagyva annak értelmezésében, hogy mi számít 'észszerűnek' vagy 'arányosnak' e kockázatok kezelésével kapcsolatban.⁴²

4.2. Digital Markets Act

A DMA célja a tisztességes és nyitott digitális piacok biztosítása. Az Európai Bizottság ezt speciális alanyokkal szemben alkalmazott kötelezettséggel kívánja elérni. Ennek alapja a Bizottság azon megállapítása, hogy néhány nagy online platform kvázi 'kapuórként' működik a digitális piacon, amelyek nem feltétlenül működnek tisztességesen, így gátolják az innovációt és a piaci versenyt.⁴³

Számos javaslatban megfogalmazva megoldásnak egy kombinált szabályozást tartanak megfelelőnek. A két szabályozási forma – az *ex post* és az *ex ante* megközelítési módszer – egyidejű alkalmazása azért a legcélravezetőbb, mert az mind a kisebb, újonnan piacra lépő digitális platformok működéséhez illeszkedve, azok káros irányú magatartásainak kialakulását megelőzve (*ex ante*), és a nagy, kiforrott gyakorlattal rendelkező cégek működését is féken tartva, túlságos piaci erejük személyre szabott visszaszorításokkal (*ex post*) egyensúlyi helyzetet képes fenntartani.

Mindehhez illeszkedve a DMA szabályozási rendszere alapvetően két szintre tagolódik. Először meghatározásra kerül, hogy az adott digitális platform 'gatekeeper'-nek, vagyis kapuórnek minősül-e. A rendelet egy három elemű tesztet tartalmaz a 3. cikk (1)-ben, amely kiegészül egyéb kvantitatív kritériumokkal.⁴⁴ A gatekeeper meghatározás célja a pontos alkalmazhatóság volt. Kritika vel szemben, hogy jelen formájában a 'célzott', kapuóri funkciót betöltő platformokon kívül más platformok is hatálya alá kerülhetnek, amelyek bár nagyok, de nem kapuőrök, nem gátolják a versenyt, összekeverve ezzel a 'kapuőr platformot' egy 'nagy platformmal'. Úgy gondolom, egy általam javasolt definiálási rendszer hasonlóan gyorsan, kvantitatív adatok alapján, mégis sokkal részletesebben, a platformok egyéni működésére tekintettel tudná meghatározni a kapuőr platformokat.

A DMA második lépcsője a kötelezettségek és tiltások listájának alkalmazása a kapuőrre, amelynek formája egy feketelista (5. cikk) és egy szürkelista (6. cikk).⁴⁵ A feketelista kritikája szorosan összefügg a fogalommeghatározással, a lista ugyanis erősen eset ihletésű, a múltban lezajlott és jelenleg zajló digitális platformokkal kapcsolatos ügyek 'tényállásai' kerültek bennük absztrahálásra. Ez olyan problémákat vethet fel, hogy azok alkalmazása adott esetben olyan céggel szemben kerülhet sorra, amelynek – üzleti modellje alapján – semmi köze az adott kötelezettséghez, és nem tudja így azt saját működésére alkalmazni.⁴⁶ Véleményem szerint ez megoldható lenne, ha a feketelista nem kerülne ennyire leválasztásra a platformmeghatározásról, és nagyobb mértékben igazítva lenne egymáshoz a 'kötelezettség' és a 'platform típus'.

5. Következtetések

A digitális platformok szabályozási nehézségei komplex, összetett működésük és gyors fejlődésük következménye, azonban e szabályozás meglete elengedhetetlen fontosságú. Elengedhetetlen, hiszen a digitális platformok mindennapjaink meghatározó tényezői.

⁴² <https://voxeu.org/article/european-commission-digital-markets-act-translation>

⁴³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_hu

⁴⁴ DMA i.m.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ <https://voxeu.org/article/european-commission-digital-markets-act-translation>

Bemutattam, hogy álláspontom szerint mitől lehet a 'digitális platformok szabályozása' igazán hatékony, amelyet a készülő DSA tervezetnek is követnie kellene. Ennek három pillére a pontos meghatározási módszer, az *ex ante* megközelítési módszer hatékonyságot fokozó tényezőinek beemelése, és az *ex post* szabályozási módszer tapasztalatainak megőrzése.

A meghatározás egy, a digitális platformok működésének figyelembevételével megvalósított, azok jellemzőit előtérbe helyező kombinált módszer megvalósításával lehetséges. A kombinált rendszer keretében két lépcsőben történne a meghatározás. Első lépcsőként egy absztrakt, a lehető legtágabb, mégis a legfontosabb és minimum szinten közös jellemzőket tartalmazó definíció keretében kerülne megállapításra, hogy a vizsgált cég szolgáltatása digitális platformnak minősül-e. Álláspontom szerint e minimum közös jellemzők a digitális, vagyis az internetes közvetítő hálózaton való működés, a közvetítő funkció, valamint ennek több piaci oldal között történő megvalósítása. Második lépcsőként a dolgozatban megtalálható táblázatom alapján egy, a tevékenységi kör(ök) pontosabb feltérképezésére alkalmas ellenőrző lista összeállítása szükséges, amellyel 'platformra szabottan' lehet felmérni annak erőforrásait, magatartását megérteni, és esetlegesen előre vetíteni jövőbeli tevékenységeit.

Az *ex ante* és *ex post* szabályozás ötvözése valósítaná meg a csomag komplexitását. Az *ex ante* mérlegelési módszer gyorsabbá tenné a jogsértő magatartásra való reakció idejét, hiszen egy magatartás a 'fekete listán' szereplő, meghatározott feltételeknek való megfeleléssel *ipso iure* jogsértőnek minősülne. Ezzel elkerülhető lenne az a sajnálatos eset, hogy egy digitális platform akár évekig is tudja élvezni jogsértő magatartásának előnyeit, így magas árbevételét, piaci terjeszkedését, vagy egy kezdetben ártatlan felvásárlás előnyeit. Az *ex post* szabályozás pedig biztosítaná, hogy a digitális platformok működése teljeskörűen a szabályozás hatálya alatt maradjon, lehetőséget biztosítva egy kellően széleskörű esetjog kialakulására a 'fekete lista' folyamatos felülvizsgálatát segítve.

Bár a hirtelen alig szabályozott területről a kombinált szabályozás felé való elmozdulás túlzónak hathat, ahogy a cím is utal rá, egy jelentős platform működése nagy és különleges felelősséggel jár, így az ezt övező szabályoznak is jelentősnek és különlegesnek kell lennie.