



Kondrát Flóra¹

A digitális platformok definiálási és szabályozási kérdései – A Digital Markets Act megoldási megközelítései

Defining and Regulating Digital Platforms – Approaches in the Digital Markets Act

Abstract

The rapid expansion of digital platforms has made our lives easier in numerous ways but has also spawned many challenges. Regulating these entities has become a highly important social interest, a kind of race against time. The difficulties of regulation lie within their complex operating models. To build an effective regulation for digital platforms we must understand how they operate. The task of the 21st century legislator is to identify the essence of these platforms, and to create a complex, flexible and effective regulation which is able to maintain innovation while also laying down limitations and thus keeping competition alive on the digital markets. The DMA is the first attempt to create this new legislation.

Tárgyszavak: digitális platformok, Digital Markets Act, ex ante szabályozás

Keywords: digital platforms, Digital Markets Act, ex ante regulation

1. Bevezetés

Az internetes felületek az élet számos kihívását tették egyszerűen leküzdhetővé számunkra. A távolság és az idő nem jelent már akadályt sem az információk áramlásában és elérésében, sem a kapcsolattartásban. Gyors fejlődési képességük teszi a digitális platformokat népszerűvé és egyben veszélyessé is. A digitális platformok gazdasági és társadalmi hatásait tekintve eddig nem látott helyzetek elé állították nemcsak a felhasználókat, hanem a szabályozókat is. Számomra a sok felmerülő probléma közül a jelenlegi szabályozási nehézségek teremtik meg a legérdekesebb helyzeteket, mondhatni ez a kérdés a digitális platformokkal kialakuló jövőnk sarokköve. A több mint 100 éves múltra visszatekintő versenyjog eszköztára jelen formájában alkalmatlannak bizonyul a digitális platformok által generált társadalmi és gazdasági problémák orvoslására, komplex üzleti

modelljükkal szemben nem képes sem az online magánszféra, sem a digitális verseny tisztaságának megővésére.

Jelen tanulmányban bemutatom, hogy a digitális platformok gyors fejlődése, évről évre bővülő tevékenységi köre, pontos adatgyűjtési, -feldolgozási és -tárolási módszerei és a tevékenységei által szerzett, eddig nem látott méretű árbevételei mellett a platformok szabályozása önmagában nem lehet hatékony, ha az csak utólag 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 verseny, az innováció, a fogyasztói érdekek, az integritás vagy a helytelen befolyástól való mentesség.² Jelen írásomban bemutatom a digitális platformok komplex működését, kiemelve annak megértése fontosságát a jövőben alakuló szabályozás vonatkozásában. Tanulmányom végén

¹ Hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

² Pieter Nooren – Nicolai Van Gorp – Nico Van Eijik – Ronan Ó Fathaigh: Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options, The Authors. Policy & Internet Published by Wiley Periodicals, 2018. 275276.

konklúziót vonok, hogy véleményem szerint milyen irányban tekinthető a Digital Markets Act („DMA”) pozitív kezdeményezésnek, ugyanakkor eddigi kutatásom alapján mit tartok még fontosnak előtérbe hozni egy sikeresebb szabályozási csomag megalkotásához.

2. A digitális platformok működésének általános bemutatása

2.1. A digitális platform fogalmának meghatározási kísérletei

A téma elméleti megközelítésekor komoly dogmatikai problémába ütközünk, mivel jelenleg nem ismert a digitális platformoknak egységes, általánosan elfogadott fogalmi meghatározása.³ Bár a definíciós törekvések mindegyike tartalmaz közös központi elemeket, a pontos megértés érdekében minél több meghatározás ismerete és összevetése célszerű. Meyer meghatározása a technikai és kommunikációs szempontokat tartja szem előtt, és a felhasználók közötti közvetítő szerepet veszi alapul. Eszerint a digitális platform *„a tartalom és a szolgáltatások egy technikai és kereskedelmi hozzáférési területre való összegyűjtéséért felelős közvetítő szolgáltatás”*.⁴ Evans meghatározása szerint a digitális piac egy *„olyan entitás, amely szoftvert és szolgáltatásokat kínál más vállalkozásoknak, annak érdekében, hogy ott utóbbiak kiegészítő termékeket készítsenek, vagy kiegészítő szolgáltatásokat kínáljanak”*.⁵ Belényesi tanulmányában így fogalmaz: *„platformra jellemző, hogy a fogyasztókhoz való hozzáférést több csatornán keresztül biztosítja... emellett maga a platform is egy többoldalú piac, illetve felhasználók figyelmére építi üzleti modelljét.”*⁶ Julian és Sand-Zantman közös tanulmányukban úgy jellemzik a digitális platformokat, mint kétoldalú platformok, amelyek közvetítőként

több gazdasági szereplőből álló, különböző csoportok közötti összekapcsolást, párosítást végeznek.⁷ Az Európai Bizottság által alkotott meghatározás összesen öt jellemzőt foglal össze a digitális platformokról: 1) a felületek többoldalú piaci jellegét; 2) a hálózati hatások jelentőségét a platformokon; 3) az információs és kommunikációs technológiák használatát; 4) jelentős szerepüket az értékteremtésben, elsősorban az adatkommunikáció területén; valamint azt, hogy 5) a platformok képesek akár új piacokat is létrehozni, folyamatos fejlődésükkel kihívást jelentve a hagyományos piacok számára.⁸ Az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) Kerekasztal meghatározása szerint a digitális platformok *„olyan piacok, amelyek [egy platform] különböző termékeket ad el különböző fogyasztói csoportoknak, miközben felismeri, hogy az egyik csoport kereslete a másik csoport keresletétől függ.”*⁹ Zódi Zsolt megközelítésének középpontjában az *„óceán metafora”* áll.¹⁰ Eszerint a digitális tér tágulása olyan eredményhez vezetett, hogy a felhasználók hirtelen már nem voltak képesek átlátni az *„óceán végtelenségét”*, és megjelent az igény arra, hogy ebből a végtelenségből kapaszkodók emelkedjenek ki. Ilyen kapaszkodóként szolgálnak a digitális platformok. Mason elemzése szerint a platformot úgy kell elképzelni, mint *„szolgáltatást, amelynek feladata, hogy a végfelhasználók számára hozzáférést nyújtson az értékláncban felfelé elhelyezkedő más szolgáltatókhoz”*.¹¹ Az ő fogalom meghatározásából is kitűnik a többoldalúság, valamint a közvetítői funkció. Martens úgy vélekedik, hogy *„a platform legáltalánosabb formájában egy olyan piac, ahol két vagy több különböző típusú felhasználó (például vevő és eladó) találkozhat árukkal, szolgáltatásokkal kapcsolatos információk (stb.) cseréjére”*,¹² míg Ecorys szerint *„a digitális*

3 Belényesi Pál: A digitális piacok időszzerű versenyjogi vonatkozásai. John Cabot University, Rome 2015. 8.

4 Laurence Meyer: Digital Platform: Definition and Strategic Value. Comm. & Strategies, IDATE, Montpellier 2000, 127158.

5 David S. Evans: Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy, Northwestern University Law Review, Vol. 102, No. 4, 2008. 285.

6 Lásd: Belényesi (4. l.) 132.

7 Bruno Jullien – Wilfried Sand-Zantman: The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy. TSE Digital Center Policy Paper Series, 1. szám, 2019. 5.

8 A 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 final, Brussels, 2016 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2016:288:FIN> (letöltés: 2021. 10. 14.)

9 OECD Roundtable: Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms. 2018., 10. <https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf> (letöltés: 2021. 10. 14.)

10 Zódi Zsolt: Platformok. Robotok és a jog. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. 97.

11 Lásd: Nooren – van Gorp – van Eijik – Fathaigh (3. l.) 267.

12 Lásd: Nooren – van Gorp – van Eijik – Fathaigh (3. l.) 270.

platformok (technológiai) alapot nyújtanak a szolgáltatás/tartalom eljuttatásához vagy összesítéséhez a szolgáltatótól a végfelhasználókhöz.”¹³

2.2. A digitális platformok működésének alapjai

A digitális platformok az internet kereskedelmi területeinek központi elemeiként kerültek a figyelem középpontjába az ezredforduló idején.¹⁴ Platformok már korábban is léteztek – például az újságok, bevásárlóközpontok –, az újítás a szolgáltatások közvetítésének digitális térbe történő áttelepítése volt. A digitális platformok tehát internetes hálózaton keresztül működő közvetítők, piacok.¹⁵ Ez az újítás pedig egyszerre eredményezte a kiszolgálható fogyasztói réteg bővülését¹⁶ és működési modell többrétűvé válását. A digitális platformok segítségével a hagyományos piacokhoz vagy platformokhoz képest egy adott terméket vagy szolgáltatást rövidebb idő alatt és alacsonyabb költségek mellett lehet eljuttatni a felhasználóhoz/fogyasztóhoz, valós időben létrehozva az összekapcsolást és koordinálást a vállalkozások és a felhasználók között.¹⁷ Különböző termékek és szolgáltatások kvázi „nyitvatartási idő nélkül”, földrajzi határokat átívelően elérhetők a fogyasztók számára, akik az általuk megosztott információkkal hozzájárulnak ahhoz, hogy vállalkozások működése célirányosabb, így hatékonyabb legyen, és ezzel maga a digitális kereskedelem is folyamatosan fejlődjön.¹⁸ 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 e platformok kiemelkedően fontosak az egységes digitális piac hatékony működése szempontjából.”¹⁹

A digitális platformok hatókörének kiterjedtsége is eltérő lehet, ennek alapján horizontális (nagy hatókörű) és vertikális (szűkebb hatókörű) platformokat különböztethetünk meg.²⁰ A horizontális platformok hatásai az élet számos területére kiterjednek (például a Google, illetve a Facebook), míg a vertikális platformok specifikusak, az élet valamely meghatározható szegmenséhez kötődnek (például az Airbnb vagy az Uber).²¹

A digitális platformok széles felhasználói bázis igényeit képesek kielégíteni, mivel számos piaci réteg kapcsolódik össze rajtuk keresztül (így a Google esetében a kereső felhasználók, weblaptulajdonosok, internetes hirdető, alkalmazásfejlesztők). Ezt hálózatot már nem is értékesítési láncnak, hanem értékhálóznak (*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 többoldali piac).²² Evans és Schmalensee meghatározása szerint „egy felület (piac) többoldali 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.”²³ A digitális platform mint szolgáltató ennek a két fogyasztói körnek biztosít felületet, csatornát alakít ki közöttük, költséghatékony módon közvetíti közöttük a haszon realizálásra irányuló üzleteket.

A fogyasztói rétegek megszerzéséből és boldogan tartásából fakadó,²⁴ a kétoldali piacok működésébe kódolt alapvető belépési akadály a csirketojás

13 Lásd: Nooren – van Gorp – van Eijik – Fathaigh (3. l.) 267.

14 Belényesi Pál: Digitális platformok és Big Data. In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet 2016, 127.

15 Lásd: Belényesi (4 l.) 5.

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

17 Maximilian Stallkamp – Andreas P.J. Schotter: Platforms without borders? The international strategies of digital platform firms. *Global Strategy Journal*, Strategic Management Society, 2019, 4.

18 Lásd: Belényesi (4 l.) 7.

19 Lásd: Európai Bizottság közleménye (9 l.)

20 Lásd: Zódi (11 l.) 107.

21 Ez az elhatárolás a megértéshez szükséges mértékben egyszerűsített, a pontos elhatárolás számos további helyzet és platform vizsgálatát tenné szükségessé.

22 A megnevezés használata attól függ, hány fogyasztói csoport között biztosít interakciót a platform.

23 David S. Evans – Richard Schmalensee: The Antitrust Analysis of MultiSided Platform Businesses, Chicago Institute for Law and Economics Working Paper, 623. szám 2012. december 7., 3.

24 Derek Holt – Felix Hammeke: European Union – Two-Sided Markets, Platforms and Network Effects, In: Claire Jeffs (szerk.): ECommerce Competition Enforcement Guide – Third Edition. GCR Insight, Global Competition Review, Law Business Research Limited, 2019, 74.

dilemma. A dilemma abból is fakad, hogy a digitális platformok üzleti modelljükben a keresleti externáliák internalizálására, vagyis a közvetlen és közvetett hálózati hatások kiaknázására épülhetnek. Minél nagyobb egy digitális platform felhasználói bázisa, annál nagyobb értéket képes generálni, amellyel még több felhasználót képes bevonni (pozitív visszacsatolási hurok).²⁵ Ezzel együtt a felhasználók számának növekedésével a platformot terhelő átlagos költségek mértéke is csökken (méretgazdaságosság).²⁶

A hálózati hatásokban rejlő monopóliumgeneráló erő mára ismert problémaforrás lett. Hatásukra a digitális platformok hajlamosak a tetőzésre (*tipping*),²⁷ így a piac stagnálni kezd,²⁸ amely kényszerkötődéshez (*lock-in effect*) vezethet. A piaci koncentráció kialakulását erősítik a digitális platformok működésével együtt járó belépési akadályok (*barriers to entry*), valamint az alacsony fokú indíttatás a platformok közötti váltásra (magas váltási költség).²⁹

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 (például a Netflix esetében); (2) reklám modell (például a Google esetében); (3) hozzáférési modell (például az Apple App Store esetében), valamint; (4) akvizíciós vagy növekedési modell.³⁰

A reklám modell esetében szokott felmerülni 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.³¹ Az adat (*data*) gazdasági fontossága vitathatatlan. Egyszerre termék, az „internet pénzneve” és erőforrás. A Google mint Big

Datával rendelkező platformcég egyetlen Google Search keresés során 100 petabájt nagyságú adatmennyiséget mozgat meg, ami közel 100 millió gigabájtjának felel meg. 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 érthető el.³²

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.³³ Ilyen üzleti modellt követett a Google, amikor az Androiddal belépett a mobil operációs rendszerek piacára, az Apple pedig, amikor megalkotta saját térképalkalmazását, 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 szerepre 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 Googlenek a PageRankkel az internetes keresőmotorok területén történő megjelenése ilyennek tekinthető. A másik tevékenység a *tipping* (‘kibillentés’),³⁴ 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, amelyek a kezdetben keresőmotorként működött.³⁵

25 Lásd: Stallkamp – Schotter (20. l.) 5.

26 Lásd: Nooren – Van Gorp – Van Eijik – Fathaigh (3. l.) 272.

27 Klein Tamás – Tóth András: Technológiai jog – Robot jog – Cyber jog. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, 104.

28 Ezt nevezik „hólabdahatásnak”: amikor egy ponton átlendülve monopóliumba kerül egy platform. Lásd: Klein – Tóth (28. l.) 104.

29 Fiona M. Scott Morton – David C. Dinielli.: Roadmap for an Antitrust Case Against Facebook. Omidyar Network, 2020, 19.

30 Lásd: Nooren – Van Gorp – Van Eijik – Fathaigh (3. l.) 268.

31 Carmen Langhanke – Martin Schmindt-Kessel: Consumer Data as Consideration. Journal of European Consumer and Market Law. 2015, 218223.

32 Torster Körber, Is knowledge (market) power? On the Relationship Between ‘Data Power’ and Competition Law. Köln, 2016, 4.

33 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, 140141.

34 Nem azonos a tetőzés fogalmával azonosított fogalommal. Míg ez egy tevékenységet, a tetőzés egy állapotot jelöl.

35 Lásd: Müller – Kijl – Visnjic (34. l.) 139140.

2.3. A digitális platformok működési mechanizmusának átfogó megértése elengedhetetlen a megfelelő jövőbeli szabályozási keret kialakításához

Látható, hogy egy teljesen átfogó definíció megalkotása – a digitális platformok természetére tekintettel – nem kivitelezhető, az azonban kiemelt fontossággal bír, hogy a fogalom alatt minden szabályozó, minden felhasználó és minden piaci oldal ugyanarra a jelenségre gondoljon. Véleményem szerint egy mindenekfelett álló definíció megalkotása helyett egy olyan rendszer vagy teszt kidolgozása célszerű, amely mind a versenyhatóságok, mind az egyéb szabályozók számára iránymutatásként szolgálhat ennek az egységes tudatnak a kialakításához. Az, hogy számos tudományos elme foglalkozik már a digitális platformok fogalmával és a bővülő esetjog segítségével egyre több aspektusát tárjuk fel a komplex működési hálójuknak, szintén mind ebbe az irányba mutat.

Egy átfogó absztrakt definíció rendkívül tárgyan hagyja az alanyi kört, így a digitális platformok mélyebb és alaposabb megértésére, komplex működésük szemléltetésére nem alkalmas, csupán a felszínen képes őket megragadni. Éppen ezért egy olyan katalógus vagy teszt összeállítását is célszerűnek tartom, amely sorra veszi azokat a tulajdonságokat, amelyek az adott digitális platform működését pontosítják, és a teszt vagy katalógus segítségével feltérképezhetővé válik, pontosan milyen digitális platformról is beszélünk.³⁶ Mindenképpen szükséges a katalógusban szereplő tulajdonságok körét időről időre revízió alá venni, abból az okból kifolyólag, hogy a digitális platformok gyors fejlődése folyamatosan új releváns tulajdonságok megjelenését hozza magával. E revízió legjobb forrása és kiegészítő eszköze a digitális platformok működésére és szabályozására vonatkozó esetjog lehetne.

Ennek a katalógusnak az egyik oldalán az értékelni kívánt jellemzők, a másikon pedig a megfelelő értékelési megközelítések kerülnének

meghatározásra. Az általam készített teljes katalógus bemutatása nélkül itt olyan jellemzőkre és értékelési megközelítésekre kell gondolni, mint a piaci oldalak számának meghatározása, hogy egy szolgáltató/szolgáltatás esetében hány piaci oldalon való megjelenést vizsgálhatunk. Érdekes jellemző a szomszédos oldalak/piacok helyzete is, vagyis az, hogy milyen további potenciális piaci vannak a platformnak. Érdekes vizsgálni, hogy horizontális vagy vertikális digitális platformokról beszélünk-e, vagyis mi a platform hatóköre, milyen mértékben specializált vagy éppen átlagos a tevékenysége. További fontos jellemző a belépési akadályok milyensége – itt kifejezetten az adott piacra jellemző akadályok vizsgálata és erősségük mértéke releváns. Hasonlóan fontos körülmény az externáliák erőssége vagy épp a platform bevételi modellje, megkülönböztetve a közvetlen fizetési modell, a reklám modell, a hozzáférési modell, illetve az akvizíciós modell sajátosságait. A katalógus a digitális platformok jellemzőinek pontosabb feltérképezését tenné lehetővé; annak pontos eljárásjogi alkalmazása számos további, jogalkotói és jogalkalmazói jogkörbe tartozó kérdés függvénye.

3. A versenyjogi szabályozás kihívásai a digitális platformokkal szemben

A digitális platformok működésével kapcsolatban felmerülő problémákról a fogyasztók a BigTech körében emlegetett vállalatok esetében hallhattak,³⁷ hiszen egy alapvetően kiterjedt szolgáltatási körrel és felhasználói bázissal rendelkező digitális platform által megvalósított jogsértés nagyobb mértékben képes a különböző védett érdekek megsértésére. Az esetek rendkívül összetettek és sokfélék, legyen szó adatvédelmi problémákról, például a platformok esetében felmerülő „ingyenesség” kérdéséről,³⁸ fogyasztók megtévesztéséről,³⁹ önelőny alkalmazásáról⁴⁰ vagy épp erőfölénnyel való visszaélést megvalósító magatartásokról.⁴¹ Az erőfölénnyel való visszaélés, mint klasszikusan a versenyjog által szankcionált magatartás,

36 Kondrát Flóra: A nagy platform nagy felelősséggel jár? - A Google mint digitális platform versenytörzítő gyakorlata, Budapest, 2021, 7-8. https://nmhh.hu/cikk/219733/Kondrat_Flora_A_nagy_platform_nagy_felelosseggel_jar__A_Google_mint_digitalis_platform_versenytorzito_gyakorlata (letöltés: 2021. 10. 14)

37 Amanda Lotz: 'Big Tech' isn't one big monopoly – it's 5 companies all in different businesses. The Conversation, 2018 <https://theconversation.com/big-tech-isnt-one-big-monopoly-its-5-companies-all-in-different-businesses-92791> (letöltés: 2021. 10. 14.)

38 Vj-85/2016/189

39 VJ/24/2020

40 Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of nonpublic independent seller data and opens second investigation into its ecommerce business practices, Press release, Brussels, 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077 (letöltés: 2021. 10. 14)

41 Bundeskartellamt, February 6, 2019, Case B6-22/16

véleményem szerint kiemelten érdekes a digitális platformok működésének tükrében. Maguk a digitális platformok a friss internetfelhasználók problémáira válaszként jöttek létre, hogy a felhasználók képesek legyenek eligazodni az „internetes zajban”.⁴² A digitális platformok útja megjelenésük óta a megerősödésről és a terjeszkedésről szólt, amelyek során tevékenységi körük rendkívül sokszínűvé, szélessé és szerteágazóvá nőtte ki magát. Ugyanakkor, ezek a tulajdonságok, amik ezt a magas fokú problémaérzékenységet lehetővé teszik a platformok számára, gyakran képesek az erőfölényes pozíció kialakítására. Az összetett működési rendszer és az innovatív fejlődés a digitális platformok sikerének záloga, amely siker sokszor piacvezető pozícióként realizálódik. Ez azonban könnyen jogsértő magatartásokat eredményezhet.

Vegyünk példának a Google Inc. („Google”) ellen indult három európai bizottsági eljárást és annak tapasztalatait.⁴³ Az esetek mindegyikében a Google erőfölénnyel való visszaélést megvalósító, versenytorzító gyakorlatai kerültek vizsgálatra. Az Európai Bizottság következetesen, esetről esetre vizsgálta a magatartás által érintett piacokat, az erőfölényes pozíciót generáló tényezőket, valamint a visszaélést megvalósító magatartás jellegét.

Az eljárások mindegyike rendkívül lassú lefolyású volt.⁴⁴ 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 feltétlenül 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 – ez a 2017 évi árbevételhez képest 45 százalékkal magasabb.⁴⁵

4. Lépések a megoldás felé? – A Digital Markets Act előnyei és hátrányai

A digitális platformok által generált kérdések és problémák jelentős része versenyjogi eredetűnek tekinthető, éppen ezért kiemelkedő szerepe van a születőben lévő szabályozás alakításában a versenyhatóságoknak is, többek között az Európai Bizottságnak mint az Európai Unió versenyhatóságaként is működő szervnek. Az Európai Unió jelenleg a szabályozási keret kialakításának előjárójaként kiemelt figyelmet érdemel, hiszen Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság jelenlegi elnöke már beiktatásakor kiemelt helyen kezelte „Európa digitális korbá való illeszkedésének” kérdését.⁴⁶

Az Uniónak az elektronikus kereskedelem szereplőivel és a digitális platformokkal szembeni fellépési sorozata egy több elemből álló védelmi rendszer képét festi elénk, amely sorozatnak a legfrissebb eleme a DMA. A DMA ex ante kötelezettségeket tartalmaz, az európai versenyjogi gyakorlatra támaszkodva.⁴⁷ A DMA célja a tisztességes és nyitott digitális piacok biztosítása. A Bizottság ezt speciális alanyokkal szemben alkalmazott kötelezettséggel kívánja elérni. Bizonyos nagy online platformok kvázi „kapuórként” működnek a digitális piacokon, és ezek működése nem feltétlenül tekinthető tisztességesnek, így gátolják az innovációt és a piaci versenyt.⁴⁸ A DMA a platformokkal együttműködő versenyt támogató szabályozást

42 Bernard MARR: Big Data in Practice: How 45 Successful Companies Used Big Data Analytics to Deliver Extraordinary Results, 2016, 244.

43 COMP/AT.39740 sz. ügy (Google Search (Shopping)), COMP/AT.40099. sz. ügy (Google Android), COMP/C-3/40.411. sz. ügy (AdSense)

44 Tóth András: A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai, különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra, Versenytükör, 2021/1. (XVII. évfolyam, 1. szám), 3754.

45 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. 430449.

46 Ursula von der Leyen: A Union that strives for more, Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (letöltés: 2021. 10. 14.)

47 Tóth András: A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai, különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra, Versenytükör, 2021/1. (XVII. évfolyam, 1. szám), 3754

48 The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets, European Commission, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (letöltés: 2021. 10. 14.)

kíván képviselni, mégpedig a méltányosság és a piac versenyképességének megtartása jegyében. A DMA kiemelkedő előnye, hogy „végre” célzottan a legtöbb port kavarázó óriás digitális platformokra, a legnagyobb kapuőrökre koncentrálnak.

A kapuórré minősítés keretében először vizsgálni kell, hogy (1) a platform jelentős hatást gyakorol-e a belső piacra, (2) olyan alapvető platformszolgáltatást működtet-e, ami az üzleti felhasználók számára fontos „kapuként” szolgál ahhoz, hogy a végfelhasználókat elérjék, és (3) állandósult és tartós pozíciót élvez-e műveletei során, vagy várható-e, hogy a közeljövőben ilyen pozícióra szert fog tenni? Másodikként kvantitatív mérőszámok kerülnek alkalmazásra. Ennek megfelelően egy digitális platform kapuőrnek minősül, amennyiben (a) legalább 6,5 milliárd euró volt az előző három pénzügyi évben a csoportszintű forgalma az Európai Gazdasági Térségben, vagy (b) csoportszintű átlagos tőkepiaci értéke vagy ekvivalens valós piaci értéke az előző pénzügyi évben legalább 65 milliárd euró volt.^{49, 50} A gatekeeper meghatározás kritikája, hogy bár célja a pontos alkalmazhatóság volt, a „célzott”, kapuőri funkciót betöltő platformokon kívül más platformok is a szabályozás hatálya alá kerülhetnek, amelyek bár nagyok, de nem kapuőrök, nem gátolják a versenyt. Úgy gondolom: a meghatározás, kiegészítve az általam javasolt definiálási rendszerrel, hasonlóan gyorsan, kvantitatív adatok alapján, mégis sokkal részletesebben, a platformok egyéni működésére tekintettel tudná meghatározni a kapuőr platformokat, így valóban ki lehetne szűrni azokat a versenyzőket, amelyek a digitális piacon tisztességtelenül működnek.

A kapuőröknek ez a meghatározása a kvantitatív kritériumok alapján ahhoz vezet, hogy olyan platformok is a DMA hatálya alá tartozónak minősülhetnek, amelyek bár a felhasználói bázis nagyságát tekintve valóban nagynak tekinthetők, nem képviselik azt a káros kapuőri szerepet, amelynek visszaszorítására a rendelet törekszik.⁵¹ Kérdés, hogy a felhasználói bázis nagysága önmagában elegendő alap lehet-e ahhoz, hogy vélelmezni lehessen egy digitális platform káros jellegét.

5. A megfelelő szabályozási irány megtalálása – az ex ante és a versenyjogi szabályozás megtartásának lehetőségei

A digitális platformok esetében számos probléma versenyjogi ihletésű. Ezért a kialakuló ex ante szabályozásnak egyszerre kell figyelemmel lennie az eddigi versenyjogi gyakorlatra mind az Amerikai Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban, illetve a versenyjogi eredetű problémák árnyékából felbukkanó más jogterületek érintő jogsértésekre, és rendeznie kell saját helyét a szabályozási környezet dinamikájában. Egyszerre kell figyelemmel lennie az új piacra lépőkre, és azokra, akik jelentős piaci erővel már jelen vannak. A kialakuló ex ante szabályozás kereteit pontosan, jól fókuszáltnak kell kialakítani, és erős kapcsolatot kell meghagyni közte és a versenyjogi szabályozás védőháló és jogágak feletti jellegével. Az ex ante és az ex post szabályozási rendszernek ez a fajta hibrid, eddig nem ismert kombinálása egyszerre tenné pontosabbá, gyorsabbá, és a digitális platformok működésének megfelelően komplexszé a szabályozást. Azért is tartom fontosnak a két, alapvetően ellentétes szabályozási megközelítés kombinálását, mert a digitális platformok működésükkel arra sarkallnak bennünket, hogy eddig alapvetőnek gondolt helyzeteket és elméleteket kérdőjelezzünk meg, mind a technológia, mind a szabályozási elméletek területén.

A fókuszáltság és pontosság érdekében fontosnak tartom annak a kétszintű tesztnek a kialakítását, amivel maguk a digitális platformok is jobban azonosított szereplőkké válnának a szabályozási térképen. Ez működhetne egyfajta hatály meghatározásaként is. Az első lépcső keretében egy absztrakt definíció – amely, hasonlóan az általam alkototthoz, figyelemmel lenne más meghatározási kísérletekre – megalkotásával 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

49 Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) COM/2020/842 final, 2020, 3. cikk (1)

50 Dolgozatomban nem vizsgáltam azokat az eljárási eseteket, amikor a Bizottság vizsgálat alapján minősít egy platformot kapuőrnek.

51 Cristina Caffarra – Fiona Scott Morton: How Will the Digital Markets Act Regulate Big Tech? 2021 <https://promarket.org/2021/01/11/digital-markets-act-obligations-big-tech-uk-dmu/> (letöltés: 2021. 10. 14.)

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 bizonyos, digitális platformok esetében kiemelt relevanciával bíró tények felderítése tulajdonképpen az eljárás legelején, „magától értetődő módon” zajlana le, külön vizsgálat elrendelése 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 létrejött-e valamilyen (antifragmentációs vagy kizárólagosságot biztosító) szerződés, amely jogszerűségét vizsgálni érdemes; mekkora az adott platform felhasználói bázisa, e tekintetben 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, a jelentkező márkahatásokkal, valamint az adatmennyiséghez és az adatok mozgathatóságához kötődő adatvédelmi kérdésekkel összefüggésben. A katalógus alapján felmutatott tények 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 „feketelista” megalkotása is. Ezen a listán olyan magatartások szerepelnek, 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 „feketelistas” 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.

Az *ex post* versenyjogi szabályozás lehetőséget biztosítana a „feketelistára” nem került magatartások utóbbi kiszűrésére, garantálva a jogsértő magatartások kiszűrésének teljes körű megvalósulását,⁵² ugyanis közbelépésekor, amikor a jogsértés már tetten érhető, továbbra is súlyos mértékű bírságok kiszabásával szankcionál (amelynek mértéke akár az előző éves nettó árbevétel 10 százaléka 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 maradhatna a platformok sokszínűségére és sajátos jellegzetességeikre, működésükre. A versenyjog *ex post* szabályozása részletesen feltárta azokat a körülményeket, amelyek miatt egy magatartás visszaélésszerű lehet (versenytársak lehetséges kizorítása, fogyasztói érdekek sérülése), azonban magának a magatartásnak ugyanolyan komplex, de gyorsabb megítéléséhez szükséges a katalógus szerinti adatok birtoklása, valamint a „feketelista” alapján szűrhető magatartások felismerése. Ezzel a nyitottsággal a szabályozás modern helyzetek megoldására is képes lehet.⁵³

A hatékonyság jegyében a szankció mértékének meghatározása során a klasszikus metódus 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.⁵⁴

A DMA mindezekre tekintettel véleményem szerint egy új anyaggal történő tűzoltásnak tekinthető, még közel sem alkalmas arra, hogy a felmerülő problémákat a gyökerüknél tudja kezelni, mégis egy új és fontos megoldási kísérlet. Mindenképpen fontos és kiemelkedő a célzott alanyi kör

52 Tóth András: A közértéket teremtő prevenció magasabb foka a versenyjogban, Pro Futuro, Budapest, 2021., 1718.

53 Thomas M. Jorde – David J. Teece: Antitrust, Innovation and Competitiveness. Oxford University Press, New York, Oxford, 1992, 4782.

54 Brealey – Myers: Modern vállalati pénzügyek, Panem Könyvkiadó, Budapest, 2011, 1031.

felé való mozdulás, valamint annak felismerése is, hogy a versenyjog önmagában nem képes minden piaci helyzetre megoldást nyújtani. Ezeket a megjelenő elhatározásokat kell a jövőben erősíteni és finomítani, tovább pontosítani a szabályozott alanyokat és cselekményeket, valamint teret engedni a szabályozás komplexebbé válásának.

6. Összegzés

A digitális platformok megjelenésükkel számos kérdés és kihívás elé állították nemcsak a felhasználókat, hanem a szabályozókat is.

Jelen tanulmányban azt jártam körbe, hogy miért nem lehet elégséges a felmerülő kihívások orvoslására a klasszikus versenyjogi szabályozás, és milyen változtatásokkal lehetséges a hatékonyság növelése. Bemutattam a digitális platformok komplex működését is, kiemelve, miért is fontos ezt a működési hálózatot átlátnunk a sikeres szabályozás kialakítása érdekében. Végezetül megvizsgáltam, milyen mértékben felel meg a DMA ennek az elvárt komplexitásnak, és miben kellene még erősíteni a minél nagyobb fokú hatékonyság jegyében.

A digitális platformok által generált problémák számos jogterületet érintenek, eddig nem látott nagyságú árbevételeket mozgatnak tőkeként, és eddig nem látott mértékű globális kiterjedtségre

tettek szert. Éppen ezért a versenyjog önmagában nem képes minden piaci helyzetre megoldást nyújtani. A digitális platformok működése rendkívül összetett, gazdasági és informatikai ismeretek is szükségesek a modellek és az algoritmusok azonosításához. Ennek a bonyolult rendszernek a szabályozása csak úgy lehetséges, ha elsősorban a szabályozó magas fokon ismeri a digitális platformok működését, így ahhoz mérten és annak megfelelően képes saját stratégiáját is kialakítani. Ehhez akár egy új teszt bevezetése is alkalmasnak tűnhet.

A DMA rendelet megnyitotta a kaput az ex ante szabályozás kialakítása felé, jó első lépéseket meghatározva. Véleményem szerint a javaslatban megjelenő törekvések kidolgozásával, pontosításával és finomításával hatékony szabályozási keret alakulhat ki. A teljes védelmi vonal felállításához azonban véleményem szerint az ex ante és az ex post szabályozás hibrid közelítése szükséges. A kialakuló „digitális platformjognak” ugyanolyan közzelségben kell maradnia a magját jelentő versenyjoghhoz, amilyen közel az adatvédelem is maradt hozzá.

Sok izgalmas kérdés megválaszolása vár még a jogalkotókra és a jogtudományra is. A siker záloga lehet az innovativitás áttemelése ebből a gyorsan fejlődő komplex világból az azt uraló keretek közé is.