

بسم الله الرحمن الرحيم

از گوگل شاپینگ تا اسنپفود و زودکس: اهمیت تعریف بازار در حقوق رقابت

گزارش پنجمین نشست سنجه با موضوع بررسی سند کمیسیون اتحادیه اروپا در خصوص «تعریف بازارهای مرتبط»¹

زمان تقریبی مطالعه: ۱۱ دقیقه

دوشنبه، ۳ بهمن ۱۴۰۳

میز اقتصاد دیجیتال - پژوهشگاه فضای مجازی



¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC_202401645#ntr1-C_202401645EN.000101-E0001

خلاصه مدیریتی

اهمیت تعریف بازار در حقوق رقابت

«تعریف بازار» در حقوق رقابت، نخستین مرحله بررسی پرونده‌های ضد رقابتی است و نقشی حیاتی در نتیجه‌گیری نهایی ایفا می‌کند. این فرایند مشخص می‌سازد رفتار ضد رقابتی دقیقاً در کدام محدوده محصولی و جغرافیایی رخ داده و آیا بنگاه متهم موقعیتی مسلط در آن بازار دارد یا خیر.

سند جدید کمیسیون اتحادیه اروپا (۲۰۲۴)

کمیسیون اتحادیه اروپا، پس از ۲۷ سال، دستورالعمل تعریف بازار را به‌روزرسانی کرده است. این سند جدید، با لحاظ شرایط بازارهای دیجیتال و پلتفرم‌های چندوجهی (مانند گوگل شاپینگ و آمازون)، روش‌شناسی منعطف‌تری را برای تعریف بازار ارائه می‌دهد. پرونده‌هایی چون «گوگل شاپینگ» نشان می‌دهند که تغییر در تعریف بازار، می‌تواند در سرنوشت پرونده‌های رقابتی اثر چشمگیری داشته باشد.

روش‌شناسی تعریف بازار

1. **بعد محصولی:** بررسی تعویض‌پذیری کالاها و خدمات از نظر مشتریان؛ آزمون SSNIP یا «افزایش اندک اما مداوم قیمت» برای سنجش حساسیت مصرف‌کنندگان.
2. **بعد جغرافیایی:** تمرکز بر محدوده‌هایی که شرایط رقابتی آن‌ها همگن باشد؛ ممکن است از چند خیابان در یک شهر تا کل جهان متغیر باشد.
3. **تعریف بازار در شرایط خاص:** پلتفرم‌های چندوجهی، اکوسیستم‌های دیجیتال، بازارهای تحقیق و توسعه و کالاهای با تمایز بالا، همه می‌توانند پیچیدگی تعریف بازار را افزایش دهند. در مواردی، کمیسیون از آزمون کاهش کیفیت (SSNDQ) به جای آزمون قیمتی کمک می‌گیرد.
4. **سهم بازاری:** پس از تعیین محدوده بازار، کمیسیون سهم هر بنگاه را محاسبه می‌کند تا ارزیابی قدرت بازاری و احتمال سوءاستفاده از موقعیت مسلط مشخص شود.

جایگاه و کارکرد این گزارش

در ایران، سند جامعی برای تعریف بازار در حقوق رقابت به شکل رسمی وجود ندارد. آشنایی با شیوه‌های کمیسیون اتحادیه اروپا، به‌ویژه در مواجهه با پرونده‌های دیجیتال می‌تواند الگویی برای نهادهای تنظیم‌گر داخلی باشد. این رویکرد، به تقویت فضای رقابتی و نوآورانه و در نهایت حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان منجر خواهد شد.

مقدمه

پنجمین نشست از سلسله نشست‌های سندخوانی «سنجه» روز ۲۹ بهمن‌ماه ۱۴۰۳، با حضور جناب آقای محمد حمزه‌ای (مدیر میز اقتصاد دیجیتال پژوهشگاه فضای مجازی) در محل این پژوهشگاه برگزار شد. در این جلسه، جدیدترین نسخه سند کمیسیون اتحادیه اروپا درباره «تعریف بازارهای مرتبط» بررسی شد. سخنران نشست، ضمن تبیین اهمیت این سند در پرونده‌های ضد رقابتی، روش‌شناسی عمومی تعریف بازار و چالش‌های بازارهای دیجیتال را توضیح داد. هدف کلی بحث، آشنایی با تجارب دیگر کشورها و الگوبرداری از مطالعات بین‌المللی در راستای تدوین سیاست‌های رقابتی در بازارهای دیجیتال بود.

اهمیت تعریف بازار در بررسی پرونده‌های ضد رقابتی

بر اساس توضیحات آقای حمزه‌ای، فرایند رسیدگی به پرونده‌های ضد رقابتی معمولاً در سه مرحله پیش می‌رود:

1. **تعریف بازار:** تعیین محدوده محصولی و جغرافیایی که رفتار ضدرقابتی در آن رخ داده است.

2. **محاسبه سهم بازاری و شناسایی موقعیت مسلط:** ارزیابی قدرت احتمالی یک بنگاه.

3. **بررسی رفتار ضدرقابتی:** سنجش ابعاد و آثار آن در بازار.

از آنجاکه مرحله نخست، چهارچوب نهایی را شکل می‌دهد، دقت در تعریف بازار تأثیر مستقیم بر ارزیابی‌های بعدی دارد. برای نمونه، اگر شرکتی مثل اسنپ‌فود متهم به رفتار ضدرقابتی شود، باید دقیقاً مشخص شود در کدام «بازار محصولی و جغرافیایی» تخلف رخ داده است.

مرور سند کمیسیون اتحادیه اروپا در خصوص تعریف بازار

نخستین دستورالعمل کمیسیون اتحادیه اروپا پیرامون «تعریف بازار» به سال ۱۹۹۷ بازمی‌گردد. سند جدید که در فوریه ۲۰۲۴ منتشر شده، تجربه ربع قرن گذشته را بازتاب می‌دهد. به گفته آقای حمزه‌ای، اهمیت این به‌روزرسانی در بازارهای دیجیتال بیشتر جلوه کرده است؛ جایی که پلتفرم‌هایی همچون گوگل شاپینگ یا آمازون قواعد سنتی رقابت را دچار تغییر کرده‌اند.

پرونده «گوگل شاپینگ» در سال ۲۰۱۹ نمونه‌ای گویا از این موضوع است؛ کمیسیون اتحادیه اروپا با تعریف شفاف بازار و محدودکردن دامنه آن، توانست اثبات کند گوگل رفتاری ضدرقابتی داشته و نهایتاً این شرکت را به پرداخت ۲.۴۲ میلیارد یورو جریمه محکوم ساخت. این رویداد نشان داد **تعریف درست بازار** چقدر در سرنوشت پرونده‌های رقابتی اثرگذار است.

۱. اصول کلیدی در تعریف بازار

در دستورالعمل جدید کمیسیون اتحادیه اروپا درباره تعریف بازار، ۹ اصل کلیدی برای اجرای قانون رقابت اتحادیه اروپا ذکر شده که در ادامه به اختصار می‌آید:

۱. ابعاد دوگانه محصول و جغرافیا (و گاه بُعد زمانی)

- کمیسیون در تعریف بازار مرتبط، اغلب به دو بعد «محصول» و «جغرافیا» توجه می‌کند.
- بازار محصولی شامل کالاها و خدماتی است که مشتریان آن‌ها را از حیث ویژگی، قیمت و کاربرد، تعویض‌پذیر می‌دانند.
- بازار جغرافیایی، محدوده‌ای است که در آن شرایط رقابتی نسبتاً همگن باشد. گاهی بُعد زمان (مثل فصل یا ساعت اوج مصرف) نیز روی تعریف اثر می‌گذارد.

۲. اتکای کامل به واقعیات پرونده

- تعریف بازار همیشه بر اساس شرایط واقعی هر پرونده انجام می‌شود و کمیسیون ممکن است از تعاریف پیشین صرفاً به عنوان نقطه شروع استفاده کند، نه به عنوان نسخه قطعی.

۳. در نظر گرفتن پارامترهای رقابتی فراتر از قیمت

- عواملی مانند نوآوری، کیفیت، سازگاری با دیگر محصولات، امنیت، حریم خصوصی، زمان تحویل یا هزینه حمل‌ونقل می‌تواند بر تعریف بازار مؤثر باشد.

۴. تعریف بازار به عنوان گام میانی در ارزیابی رقابتی

- کمیسیون پس از تعریف بازار، وارد ارزیابی محدودیت‌های رقابتی می‌شود تا مشخص کند آیا واقعاً نگرانی رقابتی وجود دارد یا خیر؛ لذا صرف تعریف بازار، نتیجه قطعی ارائه نمی‌دهد.

۵. تمایز میان محدودیت‌های رقابتی درون و بیرون بازار

- اگرچه تعریف بازار، محدوده اصلی رقابت را تعیین می‌کند، اما فشار رقابتی بیرونی نیز در ارزیابی نهایی بی‌اثر نیست.

۶. قابلیت تغییر در تعریف بازار بسته به شرکت، زمان و نوع نگرانی رقابتی

- شرایط رقابتی در پرونده‌های مختلف می‌تواند منجر به تعاریف متفاوت از بازار شود؛ مثلاً بسته به این‌که رفتار ضدرقابتی در چه زمانی و توسط کدام بنگاه رخ داده است، تعریف بازار نیز متفاوت است.

۷. تفاوت «بازار مرتبط» در حقوق رقابت با تعریف عام «بازار»

- «بازار مرتبط» بر پایه تعویض‌پذیری از دید مصرف‌کننده و محدوده جغرافیایی همگن بنا می‌شود و لزوماً با اصطلاح «بازار» که در میان کسب‌وکارها استفاده می‌شود، منطبق نیست.

8. عدم نیاز به تعیین قطعی محدوده بازار در تمامی موارد

- اگر نتیجه ارزیابی رقابتی تحت تعاریف مختلف بازار یکسان باشد، کمیسیون ممکن است به تعیین مرز نهایی بازار نپردازد و گاهی تعریف بازار را در پرونده باز بگذارد.

9. در نظر گرفتن تغییرات ساختاری پیش‌بینی‌شده

- در ارزیابی آینده‌نگر (مثلاً ادغام شرکت‌های فناور)، کمیسیون تحولات بزرگ تکنولوژیک، جهانی‌شدن یا حتی موارد قانونی را هم لحاظ می‌کند؛ البته فقط زمانی که شواهد متقن باشد.

۲. روش‌شناسی عمومی تعریف بازار

کمیسیون اتحادیه اروپا، در بندهای ۲۲ تا ۴۴ سند خود، روش‌شناسی تعریف بازار محصولی و جغرافیایی را تشریح می‌کند. تعریف بازار، گامی است برای شناسایی سه منبع فشار رقابتی: **جانشینی سمت تقاضا**، **جانشینی سمت عرضه** و **رقابت بالقوه**.

● جانشینی سمت تقاضا

اصلی‌ترین نیروی رقابتی، قابلیت جایگزینی محصولات از منظر مصرف‌کنندگان است. هرچه تغییر محصول برای خریدار آسان‌تر باشد، قدرت عرضه‌کننده محدودتر خواهد بود. آزمون معروف در این مرحله، **SSNIP** (افزایش اندک اما مداوم قیمت) است که به سنجش واکنش مصرف‌کنندگان در برابر افزایش نسبی قیمت یا کاهش کیفیت می‌پردازد.

● جانشینی سمت عرضه

اگر تولیدکنندگان بتوانند به سرعت و با هزینه کم، خط تولید یا نوع محصولات/خدمات خود را تغییر دهند تا محصول یا خدمتی مشابه نیاز مشتری عرضه کنند، ممکن است آن محصولات/خدمات نیز در همان بازار قرار بگیرند.

● رقابت بالقوه

به شرکت‌هایی اشاره دارد که هنوز وارد بازار نشده‌اند یا فعلاً سهم ناچیزی دارند. در مرحله تعریف بازار، **عموماً وارد محاسبات نمی‌شود اما در ارزیابی کلی پرونده لحاظ خواهد شد.**

در تعریف بازار محصولی، کمیسیون توجه دارد که آیا محصولات از نظر قیمت، ویژگی و کاربرد، جایگزین یکدیگرند یا خیر و اگر تولیدکنندگان قادر به تغییر سریع خط تولید باشند، آن‌ها نیز در یک بازار محسوب می‌شوند.

در تعریف بازار جغرافیایی، تمرکز اصلی بر همگن بودن شرایط رقابتی در یک منطقه است. برای مثال، اگر تعرفه‌ها، هزینه حمل‌ونقل یا محدودیت‌های دسترسی، در ناحیه‌ای بسیار متفاوت باشد، احتمال تعریف بازار جداگانه برای آن منطقه وجود دارد.

۳. فرآیند تعریف بازار در عمل

کمیسیون اتحادیه اروپا معمولاً در ابتدا یک «فرض اولیه» از بازار مرتبط را بر اساس تجربه، داده‌های موجود و اطلاعات بنگاه‌ها مطرح می‌کند و سپس با جمع‌آوری شواهد میدانی، تعریف خود را اصلاح می‌کند. در برخی موارد، کمیسیون به‌صراحت چند تعریف ممکن برای بازار ارائه می‌کند و نتیجه می‌گیرد که تحت هر کدام از این تعاریف، نتیجه ارزیابی ضدرقابتی چه تغییری می‌کند.

۳.۱. شواهد در تعریف بازار محصولی

- ویژگی‌ها و قیمت محصولات: تشخیص تعویض‌پذیری از دید مشتری.
- شواهد جایگزینی در گذشته: تغییرات ناگهانی در قیمت‌ها یا خروج یک عرضه‌کننده چه تأثیری بر رفتار مشتریان داشته است؟
- شواهد جایگزینی فرضی: پرسش از مشتریان و رقبا درباره واکنش‌شان در صورت افزایش قیمت یا کاهش کیفیت.
- دیدگاه فعالان صنعت: فهرست رقبا از دید انجمن‌های صنفی یا کارشناسان.
- موانع تغییر محصول: وجود قراردادهای انحصاری، هزینه‌های فنی یا محدودیت‌های قانونی.
- آزمون SSNIP و تحلیل زیان بحرانی: اگر افزایش قیمت اندک منجر به ریزش گسترده مشتری نشود، یعنی آن گروه از محصولات احتمالاً یک بازار را تشکیل می‌دهند.

۳.۲. شواهد در تعریف بازار جغرافیایی

- شناسایی عرضه‌کنندگان، سهم بازار و سطح قیمت در مناطق مختلف.
- ترجیحات مشتریان: تفاوت‌های زبانی، فرهنگی یا اقتصادی.
- موانع ورود: هزینه حمل‌ونقل، تعرفه‌های گمرکی، قوانین ملی یا مجوزهای ویژه.
- فاصله و هزینه حمل‌ونقل: در کالاهای فاسدشدنی یا خدمات مستلزم حضور فیزیکی، نزدیکی جغرافیایی مهم‌تر است (مفهوم «ناحیه پوشش»).

- **نقش واردات:** توان رقابتی واردکنندگان در مقایسه با تولیدکنندگان داخلی.

کمیسیون برای تکمیل این اطلاعات، از ابزارهایی نظیر درخواست رسمی اطلاعات از رقبا و مشتریان، بررسی اسناد داخلی بنگاه‌ها و گاه مطالعات میدانی بهره می‌گیرد.

۴. تعریف بازار در شرایط خاص

برخی موقعیت‌ها، روند تعریف بازار را پیچیده‌تر می‌کنند:

1. کالاهای با تمایز بالا

اگر کالاها تفاوت چشمگیری در طراحی، برند، کیفیت و کاربرد داشته باشند، کمیسیون یا آن‌ها را در چند بازار جداگانه تعریف می‌کند یا در مواردی که «زنجیره جایگزینی» مشهود باشد، ممکن است یک بازار بزرگ‌تر را دربر بگیرد.

2. تبعیض قیمتی

اگر یک شرکت بتواند برای یک گروه مشتری، قیمت یا کیفیت متفاوت و پایداری اعمال کند (بدون امکان آربیتراژ توسط مشتریان)، آن گروه می‌تواند بازار جداگانه‌ای محسوب شود.

3. صنایع مبتنی بر تحقیق و توسعه

در این موارد، ممکن است کمیسیون محصولات در حال توسعه را هم در تعریف بازار لحاظ کند؛ به‌ویژه اگر مشخص شود محصول جدید با چه کالاهایی قابل جایگزینی است.

4. پلتفرم‌های چندوجهی و اکوسیستم‌های دیجیتال

پلتفرم‌هایی مانند اسنپ، اوبر، گوگل یا مسترکارت که دو یا چند گروه کاربر را به هم وصل می‌کنند، اثرات شبکه‌ای و مدل قیمت‌گذاری متفاوتی دارند. کمیسیون گاهی کل پلتفرم را یک بازار تلقی می‌کند (مانند پرونده لینکدین و میکروسافت)، یا برای هر طرف پلتفرم، بازار جداگانه‌ای در نظر می‌گیرد. (مانند پرونده مسترکارت)

○ **آزمون SSNDQ (کاهش اندک اما مداوم کیفیت)** نیز در ارزیابی جایگزینی سمت تقاضا به کار می‌رود؛ زیرا برخی خدمات در محیط دیجیتال رایگان‌اند و بررسی واکنش کاربران به افت کیفیت، روش بهتری از افزایش قیمت است.

5. بازارهای پس از فروش و بسته‌های خدماتی

اگر یک محصول اولیه تنها با خدمات پس از فروش یا قطعات جانبی خاصی کار کند، ممکن است آن خدمات یا قطعات بازار جداگانه‌ای را تشکیل دهند. در برخی موارد نیز، مشتریان مایل‌اند بسته‌ای از چند

خدمت را یکجا تهیه کنند و تغییر قیمت یکی از آن خدمات، بر انتخاب کل بسته تأثیری نداشته باشد؛ در چنین حالتی، می‌توان کل مجموعه را یک بازار در نظر گرفت.

۵. سهم بازاری

پس از تعیین محدوده بازار، کمیسیون اندازه و سهم هر عرضه‌کننده را ارزیابی می‌کند تا مشخص شود آیا یک بنگاه در موقعیت مسلط قرار دارد یا خیر. زیرا در صورت نبود موقعیت مسلط، حتی اگر بنگاه رفتاری مخل رقابت داشته باشد، این رفتار تخلف محسوب نمی‌شود. با این حال، **صرف داشتن سهم بازار بالا برای اثبات قدرت بازار کافی نیست**؛ عواملی مانند موانع ورود رقبا، اثرات شبکه‌ای و میزان تمایز محصولات نیز در این ارزیابی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند.

روش‌های محاسبه سهم

- **ارزش یا حجم فروش:** متداول‌ترین روش، بررسی درآمد یا تعداد کالاهای فروخته‌شده است.
- **شاخص‌های جایگزین:** در بازارهای دیجیتال، ممکن است تعداد کاربران فعال، میزان بازدید یا زمان حضور کاربر مهم‌تر از درآمد خالص باشد.

اگر قیمت و کیفیت محصولات اختلاف زیادی داشته باشند، کمیسیون ممکن است هر دو شاخص ارزش و حجم را بررسی کند یا حتی بازار را به زیرگروه‌های مختلفی تقسیم کند. افزون بر این، دوره زمانی بررسی (مثلاً یک سال یا فصلی که نوسان فروش بالاست) بسته به نوع محصول تعیین می‌شود.

جمع‌بندی

اصلاحات سال ۲۰۲۴ میلادی در تعریف بازار، با هدف همگامی با تحولات و پیچیدگی‌های بازارهای دیجیتال انجام شده است. در ایران، هنوز سند جامع و به‌روزی برای «تعریف بازار» وجود ندارد؛ در نتیجه بهره‌گیری از اصول و رویه‌های نهادهای بین‌المللی، به‌ویژه کمیسیون اتحادیه اروپا، می‌تواند راهگشا باشد. این اقدام نه تنها در حل دعاوی جاری مؤثر است، بلکه فضای رقابت‌پذیر و نوآورانه‌ای را شکل می‌دهد که در آن، کسب‌وکارهای دیجیتال و استارت‌آپ‌ها نیز امکان رشد و توسعه عادلانه خواهند داشت.

«هدف نهایی از تعریف بازار در حقوق رقابت، صرفاً اجرای قانون نیست؛ بلکه ایجاد شرایطی پایدار برای رقابت منصفانه و افزایش نوآوری در صنایع گوناگون است.»