

UPRAVLJANJE POLITIKE VARSTVA KONKURENCE IN AKT O DIGITALNIH TRGIH

ALJANKA KLAJNŠEK, MAJA HMELAK

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija
aljanka.klajnsek@rs-rs.si, maja.hmelak@rs-rs.si

Prispevek analizira pomanjkljivosti upravljanja politike varstva konkurence na digitalnih trgih na ravni EU med leti 2010–2024. Namen prispevka je opozoriti na vlogo upravljavca politike varstva konkurence na ravni EU, pomanjkljivosti upravljanja le-te ter prizadevanja po regulaciji digitalnega okolja, ki bi prispevala k preprečevanju nepoštenih konkurence. Novost je obravnava problematike s pravnega, upravljaljskega ter informacijskega vidika in perspektiva obravnave. Raziskovanje je osredotočeno na analizo pomanjkljivosti upravljanja področja ter z njimi povezanimi kršitvami pravil konkurence. Predstavljena sta aktualna primera zlorabe tržnega položaja velikih spletnih platform ter rešitve, ki jih pri zagotavljanju storitev na digitalnih trgih prinaša Akt o digitalnih trgih.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.5.2024.2](https://doi.org/10.18690/um.pf.5.2024.2)

ISBN
978-961-286-931-1

Ključne besede:
politika varstva
konkurence,
digitalni trgi,
zloraba prevladujočega
položaja na trgu,
spletne platforme,
upravljalci digitalnih
platform

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.p.f.5.2024.2](https://doi.org/10.18690/um.p.f.5.2024.2)

ISBN
978-961-286-931-1

Keywords:
competition policy,
digital markets,
abuse of dominant market
position,
online platforms, digital
platform operators

MANAGING COMPETITION POLICY AND THE DIGITAL MARKETS ACT

ALJANKA KLAJNŠEK, MAJA HMELAK

Court of Audit of the Republic of Slovenia, Ljubljana, Slovenia
aljanka.klajnsek@rs-rs.si, maja.hmelak@rs-rs.si

The paper analyses shortcomings in the management of competition policy in digital markets at the EU level between 2010 and 2024. The paper aims to emphasize the role of the manager of the competition policy at the EU level, the shortcomings of the management, and the efforts to regulate the digital environment, which would help prevent unfair competition. The novelty lies in the approach to the question from a legal, management and information point of view, as well as the perspective of the approach. The research focuses on analysing the shortcomings of the management in the field concerned and the associated infringements of competition rules. Current cases of abuse of dominant market position by major online platforms are presented, along with solutions for the provision of services in digital markets provided by the Digital Markets Act.



1 Uvod

V skladu s Pogodbo o Evropski uniji¹ (PEU) sta temeljna cilja Evropske unije (EU) vzpostavitev notranjega trga in konkurenčno tržno gospodarstvo.² EU ima v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije³ (PDEU) izključno pristojnost določitve pravil o konkurenci.⁴ PDEU varuje pošteno konkurenco na notranjem trgu EU,⁵ prepovedana so ravnanja, ki niso združljiva z notranjim trgovom.⁶ PDEU določa, da družbe, ki imajo na nekem trgu prevladujoč položaj, svojega položaja ne smejo zlorabljati.⁷

Za uresničevanje ciljev in interesov EU so pristojne institucije EU.⁸ V tem okviru prispevek izpostavlja Evropsko komisijo⁹ kot institucijo pristojno za vzpostavitev visoko konkurenčnega tržnega in digitalnega gospodarstva na notranjem trgu EU.

Prispevek želi opozoriti na vlogo upravljavca politike varstva konkurence na ravni EU, pomanjkljivosti upravljanja le-te ter prizadevanja po regulaciji digitalnega okolja v obdobju med leti 2010–2024. Izhaja iz vloge digitalnih trgov za sodobno tržno gospodarstvo in se osredotoča na analizo pomanjkljivosti upravljanja politike¹⁰ varstva konkurence na ravni EU. Predstavljena sta aktualna primera zlorabe tržnega položaja ponudnikov velikih spletnih platform ter rešitve, ki jih za zagotavljanje poštenih praks pri zagotavljanju storitev na digitalnih trgih prinaša Uredba (EU) 2022/1925 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2022 o tekmovalnih

¹ UL L C 360, 26. 10. 2012, strani 13–45.

² Tretji odstavek 3. člena PEU.

³ UL C 326, 26. 10. 2012, strani 47–390.

⁴ Prvi odstavek 3. člena PDEU.

⁵ Določbe 101. do 109. člena PDEU.

⁶ Prvi odstavek 101. člena PDEU.

⁷ Določba 102. člena PDEU.

⁸ Povzeto po prvem odstavku 13. člena PEU.

⁹ PEU in PDEU določata pravni okvir, v katerem deluje Evropska komisija in njene temeljne pristojnosti ter naloge. Določba 17. člena PEU tako določa splošne naloge in pristojnosti Evropske komisije, med katerimi so tudi predlaganje zakonodajnih aktov ter upravljanje in izvajanje proračuna EU. Na podlagi teh pristojnosti ima Evropska komisija vlogo upravljavca EU politik na posameznih področjih (več o tem v 2. poglavju). Sestava in delovanje Evropske komisije sta določena v 244. do 250. členih PDEU. Vloga Evropske komisije pri ugotavljanju kršitev prava EU s strani držav članic je določena v 258. do 260. členu PDEU. V 290. in 291. členu PDEU pa so določena pravila o delegiranih in izvedbenih aktih, ki so v pristojnosti Evropske komisije.

¹⁰ Upravljanje politik oziroma področij razumeva kot proces, ki je povezan s proračunom in obsega več faz, in sicer strateško-razvojno in letno načrtovanje oziroma oblikovanje ciljev, ki vključuje odločanje in zagotovitev pogojev za izvajanje aktivnosti za uresničitev zastavljenih ciljev, spremljanje področja oziroma politike in usmerjanje izvajanja oziroma ukrepanje ob zaznanih odstopanjih od načrtovanega.

in pravičnih trgih v digitalnem sektorju in spremembi direktiv (EU) 2019/1937 in (EU) 2020/1828¹¹ (Akt o digitalnih trgih, DMA).

Raziskava izhaja iz vrzeli v znanstveni literaturi glede obravnave nepoštenih praks pri zagotavljanju storitev na digitalnih trgih v povezavi z analizo pomanjkljivosti upravljanja politike varstva konkurence na ravni EU. Obravnavo dopolnjujeta analiza zadeve *Evropska komisija proti Amazon*¹² ter spornih praks podjetja Apple v App Store.¹³ Novost je obravnava problematike s pravnega, upravljaljskega ter informacijskega vidika ter perspektiva obravnave. Prispevek želi vzpodbuditi k nadaljnjim raziskavam na tem področju.

Prispevek je v osrednjem delu strukturiran na več poglavij. Drugo poglavje obravnava vlogo Evropske komisije kot upravljavca politike varstva konkurence EU, tretje poglavje pomanjkljivosti upravljanja področja konkurence na ravni EU, četrto poglavje rešitve, ki jih prinaša DMA, peto ter šesto poglavje pa analizirata konkretne zadeve preiskav Evropske komisije zaradi suma kršitev pravil o konkurenci na digitalnih trgih. V zaključku prispevka so sintetično predstavljene ugotovitve raziskovanja in nekatere rešitve.

2 Evropska komisija kot upravljevalec politike varstva konkurence EU

Evropska komisija v skladu s PEU in PDEU opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo, predvsem tako, da predlaga predpise Evropskemu parlamentu in Svetu EU,¹⁴ pomaga državam EU pri izvajanju zakonodaje EU in upravlja proračun

¹¹ UL L 265, 12. 10. 2022, strani 1–66.

¹² Zadeva AT.40462 – *Amazon Marketplace*.

¹³ Evropska komisija obravnava širše preiskave Applovih spornih praks v App Store, ki vključujejo tudi tožbo *Epic Games proti Apple pri Evropski komisiji* (zadeve: AT.40437 (*Apple – App Store Practices – music streaming*), AT.40452 (*Apple – Mobile payments*), AT.40652 (*Apple – App Store Practices – e-books/audiobooks*)) in podobno.

¹⁴ Evropska komisija je odgovorna za strateško, srednjeročno in letno načrtovanje na ravni EU in pripravo predlogov novih evropskih predpisov. To lahko stori na lastno pobudo. Predpisi, ki jih predlaga, morajo ščititi interese EU. Evropska komisija predloži zakonodajni predlog Evropskemu parlamentu in Svetu EU, ki morata o besedilu, da lahko postane del prava EU, soglašati.

EU.¹⁵ Njena temeljna funkcija je izvajanje evropskih politik in s tem uresničevanje ciljev in interesov EU.¹⁶

Uresničitev strateško-političnega cilja »vzpostavitev visoko konkurenčnega tržnega gospodarstva za delovanje notranjega trga EU« je v pristojnosti Evropske komisije.¹⁷ Le-ta ima v skladu s PDEU¹⁸ in Uredbo Sveta (ES) št.1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz 81. in 82. člena¹⁹ Pogodbe²⁰ (Uredba 1/2003) pristojnosti za določanje pravil o konkurenci za delovanje notranjega trga EU in s tem tudi pristojnosti za oblikovanje politike.²¹ Evropska komisija ima v skladu s PEU,²² PDEU,²³ Uredbo 1/2003²⁴ ter sodno prakso sodišča EU²⁵ tudi diskrecijsko pravico pri oblikovanju ciljev v okviru skupnih strateško-političnih usmeritev EU in opredelitvi konceptov učinkovite konkurence, izvajanju nadzora in korektivnem ukrepanju.²⁶ Evropska komisija si deli pristojnost za neposredno izvrševanje pravil EU o konkurenci z nacionalnimi organi za konkurenco na podlagi Uredbe 1/2003.²⁷

¹⁵ Za vsebinsko in finančno upravljanje področij politik v EU se v skladu s 317. členom PDEU in 33. členom Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (Finančna uredba; UL L 193, 30. 7. 2018, strani 1–222) uporablja pristop »k rezultatom usmerjeni proračun«. 30. 9. 2024 je začela veljati prenovljena Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 9. 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (Finančna uredba; UL L 2024/2509, 26. 9. 2024, strani 1–239). V prenovljeni Finančni uredbi je 33. člen dopolnjen. Pristop proračunskega upravljanja zahteva integracijo političnih in strateških ciljev EU s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev metod za spremljanje uspešnosti, učinkovitosti ter gospodarnosti njihovega uresničevanja.

¹⁶ Povzeto po prvem odstavku 13. člena PEU.

¹⁷ Povzeto po tretjem odstavku 3. člena PEU. Skupna pravila o konkurenci so določena v 101. do 106. členu PDEU. Organizacijsko je odgovornost za oblikovanje in izvajanje politike varstva konkurence na ravni EU umeščena v Generalni direktorat za konkurenco Evropske komisije (DG COMP). GD COMP je odgovoren za spremljanje področja ter ukrepanje ob neupoštevanju pravil konkurence. Več o tem v Evropsko računsko sodišče, 2020.

¹⁸ Določbe 101. do 106., 114., 116. in 174. člena PDEU.

¹⁹ Zdaj 101. in 102. člen PDEU.

²⁰ UL L 1, 4. 1. 2003, strani 1–25. Določbe 7., 9., 10., 17., 18., 23. in 29. člena Uredbe 1/2003 določajo pravno podlago, na kateri Evropska komisija izvaja svoje diskrecijske pravice pri oblikovanju ciljev, opredelitvi konceptov učinkovite konkurence, izvajanju nadzora in korektivnem ukrepanju v okviru konkurenčne politike EU.

²¹ Sodišče EU sooblikuje pravila o konkurenci, saj ima pristojnost za odločanje o sporih, povezanih s politiko varstva konkurence na ravni EU. Presoja Sodišča EU ima v EU pomembno vlogo pri razlagi in uporabi konkurenčnih pravil.

²² Evropska komisija ima diskrecijsko pravico pri oblikovanju ciljev v okviru skupnih strateško-političnih usmeritev EU na podlagi 17. člena PEU, ki določa, da Evropska komisija spodbuja splošni interes EU in za ta namen sprejema ustrezne pobude. Navedeno vključuje oblikovanje in izvajanje politik, ki so v skladu s cilji EU, kar daje Evropski komisiji diskrecijsko pravico pri določanju in uresničevanju teh ciljev.

²³ Določbe 101. do 109. člena PDEU.

²⁴ Glej opombo 20.

²⁵ Na primer v zadevi C-413/14 P, Intel proti Evropski komisiji, ECLI:EU:C:2017:632.

²⁶ Povzeto po Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 8.

²⁷ Določbe 5., 11., 12., 13. in 16. člena Uredbe 1/2003.

V okviru skupne strateške in politične usmeritve EU vsak predsednik Evropske komisije določi politične prednostne cilje in naloge Evropske komisije za svoj (srednjeročni) mandat.²⁸ Med leti 2020–2024 so bili cilji Evropske komisije²⁹ prioritarno usmerjeni v vzpostavitev pravnega okvira za digitalno preobrazbo, zagotavljanje pravnega in konkurenčnega delovanja notranjega trga v digitalnem okolju ter okrepljen nadzor spletnih platform³⁰ na digitalnih trgih.³¹

Evropska komisija mora v okviru vloge upravljavca politike varstva konkurence EU uresničevanje svojih strateških in političnih ciljev podrobneje načrtovati in o njih poročati v okviru večletnega in letnega cikla načrtovanja proračuna EU. Proračunska sredstva so vir financiranja delovanja Evropske komisije in vseh njenih aktivnosti usmerjenih v uresničevanje ciljev. Evropska komisija vsako leto pripravi obrazložitev splošnega proračuna EU, ki predstavljajo letni program dela. Ob zaključku leta Evropska komisija v okviru letnega poročanja o izvrševanju proračuna EU pripravi letno poročilo o upravljanju in uspešnosti, v katerem poroča o rezultatih svojega dela oziroma o doseganju ciljev.³² Evropska komisija vsako leto poroča tudi Evropskemu parlamentu, Svetu EU, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o svojih aktivnostih na področju politike varstva konkurence.³³ V okviru splošnega poročanja o smotnosti Evropske komisije mora poročati tudi GD COMP, ki v ta namen vsako leto pripravi letno poročilo o dejavnostih.³⁴

²⁸ V skladu z določbami prvega in šestega odstavka 17. člena PEU ima predsednik Evropske komisije pooblastila za določanje političnih prednostnih ciljev in nalog Evropske komisije za svoj mandat, kar vključuje oblikovanje strateških usmeritev, ki so v skladu s skupnimi cilji in vrednotami EU. Ta proces običajno vključuje predstavitev političnih smernic, ki jih predsednik predstavi Evropskemu parlamentu, kot del postopka za pridobitev zaupnice.

²⁹ Sodišče EU je v svoji sodni praksi diskrecijsko pravico Evropske komisije v preteklosti že večkrat potrdilo, na primer v zadevi C-9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Visoki oblasti Evropske skupnosti za premog in jeklo*, ECLI:EU:C:1958:7, zadevi C-22/70, *Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1971:32, in zadevi C-24/95, *Alcan Deutschland GmbH proti Bundesamt für Wirtschaft*, ECLI:EU:C:1997:163.

³⁰ Koncept platforme je obravnavan v Rudohradská, Treščáková, 2021, strani 489–493. Več o tem v opombi 76.

³¹ Več o tem dostopno na: https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/comp_sp_2020_2024_en.pdf, str. 18–19 (obiskano: 30. 6. 2024).

³² Dostopno na: https://commission.europa.eu/publications/annual-management-and-performance-reports_sl (obiskano: 30. 6. 2024).

³³ Dostopno na: https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html (obiskano: 30. 6. 2024).

³⁴ Dostopno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/annual-activity-reports_en?f%5B0%5D=oe_publication_title%3Acompetition (obiskano: 30. 6. 2024).

Pri zagotavljanju smotnega upravljanja sredstev EU, torej tudi za doseganje strateških in političnih ciljev politik, ima ključno vlogo Evropsko računsko sodišče, ki med drugim izvaja nadzor nad smotnim³⁵ upravljanjem in izvajanjem politik EU.³⁶

3 Pomanjkljivosti upravljanja politike varstva konkurence EU

Evropsko računsko sodišče je izvedlo revizijo upravljanja področja protimonopolnih pravil, vključno z nadzorom nad koncentracijami na digitalnih trgih med leti 2010–2019 na ravni EU,³⁷ v kateri je ocenjevalo:

- ali je imela Evropska komisija v revidiranem obdobju ustrezno zmogljivost za nadzor;
- kako je Evropska komisija uporabila svoje nadzorne pristojnosti;
- sodelovanje Evropske komisije z nacionalnimi organi za konkurenco in
- ali je Evropska komisija vzpostavila ustrezen okvir za poročanje o rezultatih svojega delovanja.³⁸

Revizijsko poročilo Evropskega računskega sodišča se osredotoča na:

- učinkovitost protimonopolnih postopkov (pravni in operativni okvir za izvajanje protimonopolnih pravil);
- pregled digitalnih trgov (načini izvajanja protimonopolnih postopkov v primerih, ki vključujejo digitalne platforme in storitve ter analiza obstoječih mehanizmov za obravnavanje posebnih izzivov, ki jih prinašajo tehnološke inovacije, mrežni učinki ter obvladovanje podatkov); in

³⁵ Določba drugega odstavka 287. člena PDEU. Upoštevanje načela dobrega finančnega poslovanja oziroma upravljanja in izvajanja aktivnosti, ki se financirajo iz proračuna EU, zahteva prvi odstavek 317. člena PDEU. Načelo je opredeljeno v prvem odstavku 33. člena Finančne uredbe (glej opombo 15).

³⁶ Evropsko računsko sodišče je pristojno za revidiranje smotnosti poslovanja institucij EU, vključno z Evropsko komisijo. V okviru revizij smotnosti lahko ocenjuje porabo proračunskih sredstev za upravljanje politik EU (glej opombo 10 in 15). Evropska komisija je odgovorna za oblikovanje in izvajanje politike varstva konkurence ter učinkovit nadzor nad izvajanjem te politike. Evropsko računsko sodišče v revizijah smotnosti analizira in presoja, ali so proračunska sredstva, namenjena določeni politiki EU, učinkovito in gospodarno porabljena ter ali politika dosega zastavljene cilje. Pri politiki varstva konkurence to konkretno pomeni, da Evropsko računsko sodišče preverja, ali Evropska komisija s proračunskimi sredstvi uspešno zagotavlja in nadzira konkurenco na notranjem trgu. Položaj, pristojnosti in metode dela Evropskega računskega sodišča bi morale omogočati, da so njegove revizije verodostojen, celovit, objektivni, kritičen in nepristranski vpogled v uspešnost in učinkovitost upravljanja politik EU.

³⁷ Evropsko računsko sodišče, 2020.

³⁸ Več o tem v Evropsko računsko sodišče, 2020, strani 14–15.

- priporočila za izboljšanje zakonodaje in operativnih praks.³⁹

Iz revizijskega poročila Evropskega računskega sodišča so razvidna številna nova tveganja, za katera Evropska komisija ni imela učinkovitih orodij za obvladovanje. Evropska komisija je imela med leti 2010–2019 tudi omejene vire za nadzor protimonopolnih ravnanj.⁴⁰ Število novih preiskav na lastno pobudo Evropske komisije v zvezi s spletnim trgovanjem med leti 2010–2019 se je po letu 2015 zmanjševalo in je bilo najnižje v letu 2019.⁴¹ Zaradi omejenosti virov je morala Evropska komisija izbirati, katere protimonopolne zadeve bo preiskovala, pri čemer bi morala dajati prednost tistim zadevam, ki imajo največji potencialni učinek na notranji trg in potrošnike.⁴² Vendar Evropsko računsko sodišče ni našlo jasno ponderiranih meril za zagotavljanje izbire zadev z največjim tveganjem za konkurenco ali potrošnike na notranjem trgu EU in v vseh relevantnih gospodarskih sektorjih.⁴³

Evropsko računsko sodišče je nadalje ugotovilo, da je Evropska komisija v obdobju med leti 2010–2019 sicer obravnavala različne protimonopolne zadeve, da pa je razvoj dogodkov v zadnjih letih pomenil izziv za vire in tehnično zmogljivost GD COMP, saj je bilo število odločb in količina informacij ter podatkov, ki jih je bilo treba obdelati in analizirati v zadnjih letih vedno večja, prav tako je bila z leti vedno večja tudi kompleksnost zadev, ki jih je bilo treba obravnavati.⁴⁴

Evropska komisija mora za učinkovito izvajanje pravil o konkurenci odločitve sprejemati v razumnem roku in na način, da s stroški čim manj obremenjuje podjetja. V zakonodaji EU rok, v katerem mora Evropska komisija izvesti preiskavo protimonopolnih zadev, ni bil določen.⁴⁵ Zadeve v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja v digitalnem sektorju so po ugotovitvah Evropskega računskega sodišča trajale povprečno več kot štiri leta.⁴⁶

³⁹ Prav tam.

⁴⁰ Prav tam, strani 17–18.

⁴¹ Prav tam, stran 18.

⁴² Prav tam, stran 21.

⁴³ Prav tam, strani 20–21.

⁴⁴ Prav tam, stran 26.

⁴⁵ Prav tam, stran 27. Uredba 1/2003 vsebuje nekaj splošnih določb glede časovnih okvirov in procesnih pravic.

⁴⁶ Več o tem v Evropsko računsko sodišče, 2020, strani 27–28. Evropsko računsko sodišče je odkrilo več zadev, v katerih je Evropska komisija potrebovala tudi do osem let, da je sprejela odločbo.

Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da klasični koncepti Evropske komisije za opredelitev tržne moči in oceno konkurence⁴⁷ na digitalnih trgih niso več zadostni in bi morala Evropska komisija prilagoditi svoje predpostavke in opredelitve učinkovite konkurence.⁴⁸ Evropsko računsko sodišče je ocenilo, da v obdobju med leti 2010–2019 obstoječa orodja Evropske komisije niso zadostovala za reševanje izzivov, ki so jih prinesli digitalni trgi.⁴⁹ Evropsko računsko sodišče je opozorilo, da obstajajo prakse na digitalnih trgih, ki lahko povzročijo potrošnikom škodo, Evropska komisija pa težko najde ukrepe za rešitev teh problemov.⁵⁰

Evropsko računsko sodišče je v svojem poročilu opozorilo tudi na dejstvo, da lahko Evropska komisija izvaja protimonopolna pravila samo *ex post*, torej po nastanku problema.⁵¹ V izrazito dinamičnem in hitro razvijajočem se digitalnem gospodarstvu pa je to praviloma prepozno.⁵²

Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da je Evropska komisija do konca leta 2019 sicer zaznala nove izzive, ki jih prinašajo digitalni trgi,⁵³ vendar ni posodobila svojih pravil⁵⁴, smernic, navodil⁵⁵ in obvestil⁵⁶ glede na nove izzive na digitalnih trgih in ni zagotovila, da bi bila stališča Evropske komisije bolj predvidljiva.

⁴⁷ Na primer ključna merila in orodja, ki se uporabljajo za analizo konkurenčnih razmer na trgu: tržni delež, vstopni delež, kupna moč, stopnja koncentracije trga, vertikalna integracija in podobno.

⁴⁸ Več o tem v Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 29.

⁴⁹ Prav tam, 2020, stran 28.

⁵⁰ Prav tam, stran 29, glej tudi v Evropska komisija, 2019.

⁵¹ Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da bi lahko Evropska komisija sicer v skladu z 8. členom Uredbe 1/2003 pred sprejetjem končne odločitve o vsebini za dve odredila začasne ukrepe za omejitev škode. Vendar pa Evropska komisija od začetka veljavnosti Uredbe 1/2003 do leta 2019 te možnosti ni uporabila, ker bi morala dokazati, da družba povzroča »nepopravljivo škodo konkurenci«. Evropska komisija je namreč ocenila, da obstaja tveganje, da bi se s takimi ukrepi postopki še dodatno upočasnili ter da bi se s prenačljenimi ali neustreznimi začasnimi ukrepi povzročila dodatna škoda za konkurenco. Evropska komisija je v protimonopolnih postopkih prvič odredila začasne ukrepe oktobra 2019. Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 30.

⁵² Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 30.

⁵³ Več o tem v Evropska komisija, 2019.

⁵⁴ Na primer Uredba Evropske komisije (ES) št. 330/2010 z dne 20. aprila 2010 o uporabi 3. odstavka 101. člena PDEU (UL L 102, 23. 4. 2010, stran 1), ki je nehala veljati 31. maja 2022. Maja 2022 je bila sprejeta nova Uredba Komisije (EU) 2022/720 z dne 10. maja 2022 o uporabi 3. odstavka 101. člena PDEU za skupine vertikalnih sporazumov in usklajenih ravnanj (UL L 134, 11. 5. 2022, strani 4–13).

⁵⁵ Na primer Navodila glede prednostnih nalog izvrševanja Evropske komisije pri uporabi 82. člena Pogodbe ES za izključevalna ravnanja, s katerimi prevladujoča podjetja zlorabljajo svoj položaj (UL C 45, 24. 2. 2009, stran 7).

⁵⁶ Na primer Obvestilo Evropske komisije o opredelitvi upoštevnega trga za namene konkurenčnega prava Skupnosti (UL C 372, 9. 1. 1997, stran 5–13). Obvestilo je bilo objavljeno, ko se je digitalni trg šele začel razvijati. Februarja 2024 je Evropska komisija objavila novo Obvestilo Evropske komisije o opredelitvi upoštevnega trga za namene konkurenčnega prava EU (UL C/2024/1645, 22. 2. 2024, strani 1–35).

V obdobju med leti 2010–2019 je Evropska komisija nalagala najvišje globe⁵⁷ za kršitev pravil o konkurenci.⁵⁸ Kljub temu pa Evropsko računsko sodišče ni moglo oceniti, ali so bile globe uspešno sredstvo odvratanja od kršitev. Evropska komisija namreč do časa izvedbe revizije ni izvedla splošne ocene odvratilnega učinka glob. Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da v metodologiji Evropske komisije za določanje glob ni upoštevana verjetnost odkritja, čeprav le-ta pomembno vpliva na uspešnost in učinkovitost odvratanja.⁵⁹

Evropsko računsko sodišče je nadalje ugotovilo, da nacionalni organi za konkurenco izvedejo več kot 85 odstotkov protimonopolnih preiskav v EU in so sprejeli skoraj 90 odstotkov odločb, pri čemer pa ne usklajujejo dovolj svojega dela z GD COMP.⁶⁰ GD COMP zato ni imel ustreznih informacij o tem, katere trge so nacionalni organi za konkurenco specifično spremljali, ali njihove dejavnosti spremljanja dopolnjujejo prizadevanja GD COMP ter ali pri spremljanju obstajajo prekrivanja ali vrzeli. GD COMP tudi ni imel popolnih informacij o prioritetah držav članic, poleg tega pa si ni prizadeval za uskladitev svojega določanja prioritet s prioritetami držav članic ter se z nacionalni organi za konkurenco ni dogovoril o standardih za poročanje. Tako je imela Evropska komisija premalo relevantnih informacij o obsegu in uspešnosti njihovega dela.⁶¹

Pri ocenjevanju smotrnosti upravljanja področja varstva konkurence je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da Evropska komisija nima na voljo informacij o načinu izvajanja pravil EU o konkurenci s strani nacionalnih organov in o doseganju ciljev na področju politike varstva konkurence. Po oceni Evropskega računskega sodišča v poročilih Evropske komisije manjkajo informacije o najpomembnejših spremembah politike ter o pomembnih sprejetih odločbah ali preiskavah, ki so bile uvedene. V EU tako ni organa, ki bi imel celovit pregled nad učinki izvajanja EU pravil o konkurenci.⁶²

Evropsko računsko sodišče je v svojem mnenju zapisalo, da zaradi pomanjkljivega okvira za ocenjevanje smotrnosti ter pomanjkanja relevantnih podatkov in

⁵⁷ V skupnem znesku 28,5 milijard EUR. Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 32.

⁵⁸ Evropska komisija ima pri odločanju o naložitvi glob za kršitev pravil o konkurenci diskrecijsko pravico. Evropsko računsko sodišče 2020, strani 31–32.

⁵⁹ Evropsko računsko sodišče, 2020, stran 33.

⁶⁰ Prav tam, stran 33–34.

⁶¹ Prav tam, stran 34.

⁶² Prav tam, strani 35–36.

informacij ni mogoče oceniti smotrnosti upravljanja Evropske komisije pri uresničevanju strateških ciljev na področju politike varstva konkurence.⁶³

V odgovorih Evropske komisije na posebno poročilo Evropskega računskega sodišča⁶⁴ je Evropska komisija med drugim izpostavila, da je med letoma 2018 in 2020 pričela s pregledom protimonopolne politike in predpisov na področju politike varstva konkurence z namenom posodobitve zakonodaje.⁶⁵ Tako je v okviru uresničevanja Evropske strategije za podatke⁶⁶ pripravila več predlogov predpisov,⁶⁷ med njimi tudi predlog DMA.⁶⁸

4 Uredba, ki naj bi zagotovila konkurenčen in pošten digitalni sektor

Evropski parlament in Evropski svet sta predlog DMA sprejela septembra 2022. DMA se v celoti uporablja od junija 2023.⁶⁹ Temelji na 114. členu PDEU in dopolnjuje pravila o varstvu konkurence EU⁷⁰ ter držav članic za zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga.⁷¹ Evropska komisija je z DMA želela nasloviti slabo učinkovitost upravljanja področja in vrzel ustreznega pravnega okvira na področju varstva konkurence⁷² v povezavi z jedrnimi platformnimi storitvami⁷³ na digitalnih trgih, ki jih zagotavljajo velika podjetja in nimajo nujno prevladujočega položaja v smislu klasičnega konkurenčnega prava. Imajo pa ta podjetja, ki praviloma delujejo čezmejno, velik vpliv na notranji trg EU in predstavljajo vstopne točke, prek katerih številni poslovni uporabniki dosežejo končne uporabnike na različnih trgih.⁷⁴

⁶³ Prav tam, stran 35–38. Politike oziroma področja ni mogoče upravljati brez relevantnih in ustrezno kvalitativnih podatkov.

⁶⁴ Evropsko računsko sodišče, 2020, strani 50–59.

⁶⁵ Prav tam, stran 53. Pregled obstoječega pravnega okvira je bil izveden kot odgovor na poslovne prakse, ki so se začele pojavljati na hitro razvijajočih se digitalnih trgih in vodijo do koncentracije zasebne moči in kršitev temeljnih pravic. Več o tem v Dijck van, 2021, strani 2801–2819, in Morozovaite, 2023, strani 78–99.

⁶⁶ Evropska komisija, 2019.

⁶⁷ Več o tem v Rudohradská, Treščáková, 2021, strani 497–498.

⁶⁸ Predlog DMA je temeljil na Uredbi (EU) 2019/1150 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o spodbujanju pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev (UL L 186, 11. 7. 2019, strani 57–79). Več o predlogu DMA v Leistner, 2021, strani 779–783, Ibáñez Colomo, 2021, strani 561–575.

⁶⁹ Določba 54. člena DMA.

⁷⁰ Več o tem v Altzelai Uliondo, 2023, strani 159–163.

⁷¹ Kritična analiza nekaterih temeljnih rešitev DMA v Akman, 2021, strani 1–4, in Larouche, de Strel, 2021, strani 542–560.

⁷² Več o tem v Witt, 2023, strani 629–631.

⁷³ Določba 2. člena DMA. Jedrne platformne storitve so opredeljene in taksativno našteve v 2. členu DMA.

⁷⁴ Pojem končni uporabnik je opredeljen v 2. členu DMA.

Cilj priprave in sprejema DMA je bil zagotoviti konkurenčen in pošten digitalni sektor, posebej v delu jedrnih platformnih storitev z obravnavo najpomembnejših primerov nepoštenih praks⁷⁵ in šibke konkurenčnosti. Zaradi poslovnega modela in poslovanja velikih podjetij, ki zagotavljajo jedrne platformne storitve ter učinkov njihovega poslovanja,⁷⁶ se cilj poskuša doseči harmonizirano na ravni EU,⁷⁷ saj bi nacionalna zakonodaja povzročila regulativno razdrobljenost na področju platform.⁷⁸

DMA je strukturiran na šest poglavij. Poglavje I vsebuje splošne določbe, ki se nanašajo na predmet urejanja, cilj⁷⁹ in področje uporabe uredbe⁸⁰ ter opredelitev nekaterih pojmov.⁸¹ DMA se omejuje na jedrne platformne storitve, pri katerih so težave največje ter pri katerih je prisotnost omejenega števila velikih spletnih platform, ki delujejo kot vstopne točke za poslovne in končne uporabnike, povzročila ali bo verjetno povzročila šibko konkurenčnost teh storitev in trgov, na katerih posredujejo.

Poglavje II obsega določbe o imenovanju vratarjev in določa pogoje, pod katerimi se ponudnike jedrnih platformnih storitev imenuje za vratarje. DMA določa kombinacijo kvantitativnih in kvalitativnih meril, na podlagi katerih Evropska komisija ponudnike jedrnih platformnih storitev imenuje za vratarje, pri čemer upošteva dejstvo, da se pri preiskavah trga lahko pokaže potreba po spremembi seznama jedrnih platformnih storitev. DMA določa tudi pogoje, pod katerimi se lahko imenovanje vratarja ponovno preuči, in obveznost rednega pregledovanja takega imenovanja.⁸²

⁷⁵ Afilipoaie et al., 2022, strani 5–6.

⁷⁶ Velike platforme izkoniščajo značilnosti sektorja, na primer močne učinke omrežja. So ključni strukturni elementi sodobnega digitalnega gospodarstva, saj posredujejo pri večini transakcij med končnimi in poslovnimi uporabniki, sledijo končnim uporabnikom in jih profilirajo, delujejo kot vstopne točke med poslovnimi in končnimi uporabniki ter uživajo utrjen in trajen položaj, pogosto zato, ker so okrog svojih jedrnih platformnih storitev ustvarile konglomerat ekosistemov, kar krepi obstoječe ovire za vstop in v nekaterih primerih vodi do nepoštenega ravnanja v zvezi s poslovnimi uporabniki. Povzeto po Evropska komisija, 2019, stran 1. Več o pozitivnih in negativnih ekonomskih učinkih velikih platform glej v Afilipoaie et al., 2022, strani 4–6, in Altzelai Uliondo, 2023, strani 156–159.

⁷⁷ Več o tem v Altzelai Uliondo, 2023, strani 159–163.

⁷⁸ Več o tem v Rudohradská, Treščáková, 2021, strani 492–497.

⁷⁹ Več o tem v Altzelai Uliondo, 2023, strani 159–163.

⁸⁰ Določba 1. člena DMA. Več o tem v Altzelai Uliondo, 2023, strani 163–168.

⁸¹ Določba 2. člena DMA.

⁸² Določba 4. člena DMA o pregledovanju statusa vratarjev je namenjena spremljanju stanja na dinamičnih digitalnih trgih, preverjanju informacij ter zagotavljanju, da so kot vratarji imenovana tista podjetja, ki imajo dejanski močan vpliv na digitalni trg in tam delujejo kot ključni posredniki.

V poglavju III so opredeljene prakse vratarjev, ki omejujejo konkurenčnost ali so nepošteno. Določene so pozitivne in negativne obveznosti, ki jih morajo imenovani vratarji izpolnjevati v zvezi z vsemi svojimi jedrnimi platformnimi storitvami, ter obveznosti vratarjev, ki jih je mogoče podrobneje določiti na podlagi 8. člena DMA.⁸³ Z določbami o obveznostih vratarjev⁸⁴ je Evropska komisija želela doseči *ex ante* učinek DMA. Poglavje III določa tudi okvir dialoga med imenovanimi vratarji in Evropsko komisijo o ukrepih, ki jih vratar izvaja ali jih namerava izvesti, da bi izpolnil obveznosti iz 6. člena DMA.⁸⁵ S tem naj bi se zagotovilo pravočasno posredovanje pri problematičnih praksah, hkrati pa DMA omogoča regulativni dialog, torej fleksibilnost glede izvedbenih ukrepov imenovanega vratarja ter tudi ukrepanje proti novim nepoštenim praksam v dinamičnem in hitro razvijajočem se digitalnem okolju. V Poglavju III so določeni pogoji, pod katerimi lahko Evropska komisija obveznosti za posamezno jedrno platformno storitev v izjemnih okoliščinah v celoti ali deloma zadrži⁸⁶ ali izvzame iz specifične obveznosti na podlagi javnega interesa.⁸⁷ DMA v Poglavju III vzpostavlja tudi mehanizem za posodabljanje seznama obveznosti vratarjev.⁸⁸ DMA določa obveznost, da se priglasijo vsaka predvidena koncentracija v smislu 3. člena Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij⁸⁹ in obveznost imenovanega vratarja, da vse tehnike profiliranja potrošnikov, ki jih uporablja pri svojih jedrnih platformnih storitvah, predloži v neodvisno revizijo.⁹⁰

Poglavje IV obsega zahteve in postopkovna pravila o izvajanju preiskav trga ter pravila o izvajanju različnih vrst preiskav trga, in sicer zajema pravila za:

- preiskavo za imenovanje vratarjev;
- preiskavo trga v zvezi s sistematičnim neizpolnjevanjem obveznosti ter
- preiskavo trga v zvezi z novimi storitvami in novimi praksami.⁹¹

⁸³ Določbe 5. in 6. člena DMA.

⁸⁴ Več o tem v Oles, 2023, strani 123–132.

⁸⁵ Določbe 8. člena DMA.

⁸⁶ Določbe 9. člena DMA.

⁸⁷ Določbe 10. člena DMA.

⁸⁸ Določbe 12. člena DMA.

⁸⁹ UL L 24, 29. 1. 2004, strani 1–22. Glej 14. člen DMA.

⁹⁰ Določbe 15. člena DMA.

⁹¹ Določbe 16. do 19. člena DMA.

Poglavje V vsebuje določbe o preiskovanju, izvrševanju in spremljanju izvajanja DMA. V poglavju so določene postopkovne zahteve glede začetka postopkov, pravila o različnih orodjih, ki se lahko uporabijo pri preiskavah trga ali postopkih na podlagi DMA, in sicer: možnost Evropske komisije, da zahteva informacije, opravlja razgovore in sprejema izjave ter izvaja inšpekcijske preglede, sprejema začasne ukrepe, prostovoljne zaveze vratarjev določi kot zavezujoče ter spremlja skladnost ukrepov vratarjev z DMA. Evropska komisija lahko v primeru ugotovljenega neizpolnjevanja obveznosti izda sklep o neizpolnjevanju obveznosti ter naloži globo in periodične denarne kazni,⁹² če vratarji kršijo to uredbo ali če se v okviru preiskave predložijo nepravilne, nepopolne ali zavajajoče informacije. DMA določa tudi zastaralni rok za izrek sankcij in njihovo izvršitev.⁹³

Z več določbami DMA se vzpostavljajo postopkovna jamstva pred Evropsko komisijo, zlasti pravica do zaslišanja in dostopa do spisa ter varovanja poslovnih skrivnosti.⁹⁴ V DMA je določena še možnost, da tri ali več držav članic pozovejo Evropsko komisijo, da začne preiskavo trga v skladu z 19. členom DMA.⁹⁵

Poglavje VI vsebuje splošne določbe glede obveznosti objave določenega sklopa posameznih sklepov, sprejetih v okviru te DMA, pristojnosti Sodišča EU v zvezi z globami in denarnimi kaznimi ter pristojnosti Evropske komisije, da sprejema izvedbene in delegirane akte.⁹⁶ V Poglavju VI sta še klavzula o pregledu⁹⁷ ter določbe o začetku veljavnosti in uporabi DMA.⁹⁸

5 Zadeva Amazon Marketplace

Evropska komisija je julija 2019 zaradi suma zlorabe prevladujočega položaja na trgu na lastno pobudo uvedla protimonopolno preiskavo proti podjetju Amazon.⁹⁹ V postopku je želela oceniti, ali podjetje Amazon z zbiranjem in uporabo konkurenčno

⁹² Več o tem v Rodríguez Ayuso, 2023, strani 349–352.

⁹³ Določbe 20. do 32. člena DMA.

⁹⁴ Določbe 34. in 36. člena DMA.

⁹⁵ Določbe 41. člena DMA.

⁹⁶ Določbe 44., 46. in 49. člena DMA.

⁹⁷ V 53. členu DMA je določeno, da Evropska komisija do 3. 5. 2026 in nato vsaka tri leta oceni DMA in o oceni poroča Evropskemu parlamentu, Svetu EU in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru.

⁹⁸ Določba 54. člena DMA.

⁹⁹ Zadeva AT.40462 – *Amazon Marketplace*. Zadeva predstavlja reprezentativen in pomemben primer kršitev pravil varstva konkurence na digitalnih trgih na ravni EU, s katerimi se sooča Evropska komisija pri upravljanju politike varstva konkurence. Namen prikaza zadeve je izpostaviti, kako obstoječa pravila niso ustrezno štela konkurenčnih podjetij, zakaj so bile spremembe pravil nujne in vpliv DMA na poslovanje podjetja Amazon.

občutljivih poslovnih podatkov uporabnikov svoje spletne posredniške storitve oziroma spletne tržnice (Amazon Marketplace), ki jo zagotavlja prek Amazon Store, krši pravila o konkurenci. V okviru preiskave naj bi Evropska komisija preučila vsebino pogodbe med podjetjem Amazon in prodajalci na njegovi spletni tržnici, ki podjetju Amazon omogoča analizo in uporabo z vidika konkurence občutljivih poslovnih informacij. Evropska komisija naj bi bila v preiskavi zlasti pozorna na to, ali in kako uporaba podatkov in informacij o prodajalcih s strani podjetja Amazon kot upravljalca storitev spletne tržnice, ki ima hkrati tudi vlogo trgovca na drobno na svoji spletni tržnici, vpliva na konkurenco.

Pri uvedbi preiskave je Evropska komisija izhajala iz dejstva, da ima podjetje Amazon kot spletna platforma dvojno vlogo. Kot upravljevalec spletne tržnice ima dostop do konkurenčno občutljivih poslovnih podatkov in informacij o prodajalcih ter njihovih izdelkih in transakcijah na svoji spletni tržnici. Hkrati pa podjetje Amazon na svoji spletni platformi prodaja izdelke na drobno tudi samo in na ta način konkurira svojim strankam.

Evropska komisija je predhodno ugotovila, da ima podjetje Amazon prevladujoči položaj na nacionalnih trgih za zagotavljanje storitev spletnih tržnic v Nemčiji in Franciji ter da ravnanje v zvezi z uporabo podatkov pomeni zlorabo prevladujočega položaja podjetja Amazon in s tem kršitev 102. člena PDEU. Ugotovila je tudi, da sistematično zanašanje avtomatiziranih sistemov in uslužbencev podjetja Amazon na nejavne poslovne podatke o prodajalcih, ki so pridobljeni v okviru zagotavljanja storitev spletne tržnice podjetja Amazon, varuje podjetje Amazon pred nekaterimi običajnimi tveganji in stroški maloprodajne konkurence. Na ta način podjetje Amazon izkrivlja konkurenco, takšno poslovanje pa mu omogoča tudi, da svoj prevladujoči položaj na trgih za zagotavljanje storitev spletnih tržnic prenaša še na spletne maloprodajne trge.¹⁰⁰

Evropska komisija je svoje ugotovitve o možnih kršitvah novembra 2020 posredovala podjetju Amazon. Julija 2022 se je le-to na ugotovitve odzvalo s predložitvijo zavez, s katerimi je želelo odpraviti pomisleke Evropske komisije. Evropska komisija je podjetje Amazon septembra 2022 obvestila o pripombah na

¹⁰⁰ Nekateri izvršni direktorji podjetja Amazon naj bi imeli neposreden dostop do konkurenčno občutljivih informacij o prodajalcih in njihovih izdelkih. Na podlagi teh informacij so lahko brez stroškov vlaganj v lasten razvoj proizvajali izdelke, ki so neposredno konkurirali izdelkom ali celo izpodirvali izdelke prodajalcev podjetja Amazon na spletni tržnici.

prejete zaveze. Podjetje Amazon se je novembra 2022 odzvalo s spremenjenim predlogom zavez, na katerega je Svetovalni odbor za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje decembra 2022 podal pozitivno mnenje.¹⁰¹

Podjetje Amazon je ugotovitve o možnih kršitvah Evropske komisije v končnih zavezah nasloвило predvsem tako, da:

- se bo vzdržalo uporabe nejavnih poslovnih podatkov o prodajalcih na svojih spletnih tržnicah za lastno maloprodajno dejavnost;
- bo okrepilo obveznost, da vzpostavi tehnične in/ali ročne kontrolne mehanizme za revizijo in spremljanje dostopa podjetja Amazon do podatkov prodajalcev;
- bo uvedlo dodatne obveznosti obveščanja;
- bo podelilo večja pooblastila skrbniku za spremljanje in uvedel centraliziran pritožbeni mehanizem.¹⁰²

Evropska komisija je decembra 2022 sprejela sklep, da končne zaveze podjetja Amazon zadostujejo.¹⁰³

Marca 2024 je Evropska komisija podjetje Amazon imenovala za vratarja v zvezi zagotavljanjem storitev spletne tržnice.¹⁰⁴ Kot vratar mora podjetje Amazon upoštevati seznam obveznih in prepovedanih praks, ki jih *ex ante* določa DMA. Praksa uporabe nejavnih poslovnih podatkov o prodajalcih za lastno maloprodajno dejavnost na spletnih tržnicah je prepovedana. Evropska komisija ima tudi nova ter učinkovitejša orodja za ukrepanje ob kršitvah. Pričakovati je, da bo podjetje Amazon prilagodilo svoje poslovne prakse, da se izogne kršitvam, in da bo zagotovilo, da njegovo delovanje na trgu ne krši pravil o konkurenci.

¹⁰¹ Mnenje Svetovalnega odbora za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje s sestanka z dne 12. decembra 2022 o osnutku sklepa v zadevi AT.40462 – *Amazon Marketplace* in AT.40703 – *Amazon Buy Box* (UL L C 87, 9. 3. 2023, stran 12).

¹⁰² Več o tem Commission Decision of 20 December 2022 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Cases AT.40462 – *Amazon Marketplace* and AT.40703 – *Amazon Buy Box*; UL L C 87, 9. 3. 2023, strani 7–11).

¹⁰³ Prav tam.

¹⁰⁴ Več o tem na: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/designated-gatekeepers-must-now-comply-all-obligations-under-digital-markets-act-2024-03-07_en (obiskano: 30. 6. 2024).

6 Sporne prakse podjetja Apple v App Store

Leta 2020 je podjetje Epic Games vložilo protimonopolno tožbo proti podjetju Apple v Kaliforniji in pri Evropski komisiji.¹⁰⁵ Jedro spora je bila izključitev podjetja Epic Games iz tržnice mobilnih aplikacij App Store. Podjetje Epic Games namreč ni upoštevalo splošnih pogojev poslovanja podjetja Apple in je omogočilo uporabnikom, da izvedejo nakup neposredno pri podjetju Epic Games. Uporabnikom tako ni bilo treba uporabiti plačilnega sistema podjetja Apple, pri uporabi katerega je podjetje Apple zahtevalo 30-odstotno provizijo od vsakega plačila. Podjetje Epic Games je očitalo podjetju Apple, da obvezna uporaba njegovega plačilnega sistema za nakup prek tržnice mobilnih aplikacij App Store ter visoka provizija predstavljata zlorabo prevladujočega položaja na trgu.

Podjetje Epic Games je v svoji tožbi proti praksam podjetja Apple pri Evropski komisiji zatrjevalo, da je podjetje Apple s serijo skrbno oblikovanih omejitev ne samo škodovalo, temveč popolnoma odpravilo konkurenco pri distribuciji mobilnih aplikacij in povezanih plačilnih procesih. Podjetje Apple naj bi svoj nadzor nad ekosistemom iOS uporabljalo v svoj prid in hkrati omejevalo konkurente. To ravnanje pa naj bi predstavljalo zlorabo prevladujočega položaja na trgu ter kršitev konkurenčnega prava EU.

Spor se je končal leta 2024 po začetku uporabe DMA,¹⁰⁶ ko je Evropska komisija proti trem ameriškim tehnološkim velikanom Alphabet (Google), Meta (Facebook) in Apple sprožila preiskave zaradi domnevne kršitve DMA.¹⁰⁷ Podjetje Apple je posledično obvestilo Evropsko komisijo in podjetje Epic Games, da bo preklicalo svojo odločitev o izključitvi podjetja Epic Games iz svoje tržnice mobilnih aplikacij App Store na evropskem trgu.

¹⁰⁵ Glej opombo 13. Sporne prakse podjetja Apple v App Store so imele pomemben negativen vpliv na potrošnike in razvijalce (omejevanje inovacij) ter reprezentativno ponazarjajo sporne prakse ponudnikov velikih spletnih platform na digitalnih trgih, ki jih naslavlja DMA.

¹⁰⁶ Glej opombo 69.

¹⁰⁷ Več o tem dostopno na:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1689 in

[https://competition-](https://competition-cases.ec.europa.eu/search?search=alphabet,%20meta,%20apple&caseInstrument=InstrumentDMA&sortField=relevance&sortOrder=DESC)

[cases.ec.europa.eu/search?search=alphabet,%20meta,%20apple&caseInstrument=InstrumentDMA&sortField=relevance&sortOrder=DESC](https://competition-cases.ec.europa.eu/search?search=alphabet,%20meta,%20apple&caseInstrument=InstrumentDMA&sortField=relevance&sortOrder=DESC) (obiskano: 30. 6. 2024).

7 Zaključek

Vzpostavitev notranjega trga in konkurenčno tržno gospodarstvo sta temeljna strateško-politična cilja EU. Ključno vlogo pri uresničevanju teh ciljev in izvajanju DMA ima kot upravljavec politike varstva konkurence Evropska komisija.

Pri upravljanju konkurence na digitalnih trgih se je Evropska komisija v obdobju med leti 2010–2024 soočala s številnimi izzivi, ki so jih prinesli globalna narava digitalnih trgov, kompleksnost in hitrost sprememb na teh trgih. Med leti 2010–2019 je uvedla več preiskav zaradi suma zlorabe prevladujočega položaja na trgu in z vidika konkurenčnega prava spornih praks velikih tehnoloških podjetij in podjetjem, pri katerih je ugotovila kršitve, naložila visoke kazni. Vendar sta hitrost sprememb in inovacij na digitalnih trgih preseгла sposobnost Evropske komisije za učinkovito ukrepanje. Obstoječi pravni okvir in upravljanje politike varstva konkurence sta se izkazala za neučinkovita. To je potrdilo tudi revizijsko poročilo Evropskega računskega sodišča iz leta 2020, ki je razkrilo tudi nezadostnost podatkov in virov za učinkovito upravljanje politike.

Evropska komisija je med letoma 2018–2020 pričela s pregledom protimonopolne politike in predpisov na področju politike varstva konkurence. Pripravila je več predlogov predpisov, med njimi tudi predlog DMA, s katerim je želela pridobiti podlago za učinkovitejše varstvo konkurence na notranjem trgu EU.

Ključna sprememba, ki jo prinaša DMA je *ex ante* regulacija spornih praks velikih spletnih platform. Kršitve konkurenčnega prava so predvidene vnaprej in se poskušajo preprečiti z jasnimi pravili o obveznostih in prepovedih ravnanj vratarjev na notranjem trgu EU ne glede na opredelitev trga v smislu konkurenčnega prava in brez potrebe po dokazovanju dejanskega ali potencialnega učinka na konkurenco. DMA določa vrsto pozitivnih in negativnih obveznosti vratarjev, hitrejša, fleksibilnejša in bolj proaktivno ukrepanje Evropske komisije ob domnevnih ali zaznanih kršitvah, strožje kazni, tesnejše sodelovanje med različnimi državami in podobno.

DMA torej pomeni boljše pravno urejanje področja z več vidikov in daje podlago Evropski komisiji za učinkovitejše upravljanje politike varstva konkurence. Vsaj potencialni pozitiven učinek DMA je opazen že v obravnavanih primerih poslovanja

podjetij Amazon in Apple. Za celovitejšo oceno DMA in njegovega vpliva na upravljanje politike varstva konkurence pa bo treba zagotoviti še ustrezen način spremljanja ter za spremljanje potrebne podatke in informacije.

Literatura

- Afilipoaie, A. et al. (2022) The European Commission's approach to mergers involving software-based platforms: Towards a better understanding of platform power, *Telecommunications Policy*, 46(5), strani 1–18.
- Akman, P. (2022) Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act, 47 *European Law Review*, 85, strani 1–30.
- Altzelai Uliondo, I. (2023) Hacia unos mercados disputables y equitativos más allá del derecho de la competencia en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 27(74), strani 147–189.
- Dijk van, J. (2021) Seeing the forest for the trees: Visualizing platformization and its governance, *New Media & Society*, 23(9), strani 2801–2819.
- Ibáñez Colomo, P. (2021) The Draft Digital Markets Act: A Legal and Institutional Analysis, *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(7), strani 561–575.
- Leistner, M. (2021) The Commission's vision for Europe's digital future: proposals for the Data Governance Act, the Digital Markets Act and the Digital Services Act—a critical primer, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 16(8), strani 778–784.
- Larouche, P., de Streel, A. (2021) The European Digital Markets Act: A Revolution Grounded on Traditions. *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(7), strani 542–560.
- Morozovaite, V. (2023) Hypernudging in the changing European regulatory landscape for digital markets, *Policy & Internet*, 15 (1), strani 78–99.
- Oles, A. (2023) Do DMA obligations for gatekeepers create entitlements for business users?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 11(1), strani 123–132.
- Rodríguez Ayuso, J. F. (2023) Administrative Sanctioning Regime for Gatekeepers: Consequences for Non-Compliance with the Digital Markets Act, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 31, strani 329–356.
- Rudohradská, S., Treščáková, D. (2021) Proposals for the Digital Markets Act and Digital Services Act: broader considerations in context of online platforms. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 5, strani 487–500.
- Witt, A. C. (2023) The Digital Markets Act - Regulating the Wild West, *Common Market Law Review*, 60(3), strani 625–666.

Summary

The paper analyses shortcomings in the management of competition policy in digital markets at the EU level. It addresses the question of certain unfair commercial practices, gaps in the legal framework and the absence of effective competition policy management in the digital environment between 2010 and 2024. The survey draws on gaps in the scientific literature regarding the treatment of unfair commercial practices by providers of core platform services in the provision of services in digital markets, combined with an analysis of shortcomings in the management of competition policy. The research is complemented by presentations of the European Commission v Amazon case and the Apple v App Store practices at issue. The paper aims to emphasize the role of the European Commission as the manager of the competition policy at the EU level, the shortcomings of the management and the European Commission's recent efforts to regulate the digital environment, which would help prevent unfair competition and protect competition more effectively. The novelty lies in

the approach to the question from a legal, management and information point of view, as well as the perspective of the approach. The research focuses on analysing the shortcomings of competition policy management and the associated infringements of competition rules by platform service providers. Current cases of abuse of market position by providers of major online platforms are presented, along with the solutions provided for by Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act, hereinafter “the DMA”) in relation to the provision of competing and fair services in digital markets.

In the management of competition policy, in the period of 2010-2024, the European Commission faced several challenges arising from the global nature of digital markets, the complexity and speed of change in these markets. Between 2010-2019, it launched several investigations into the abuse of dominant positions and anti-competitive practices by big tech companies, i.e. platform service providers in digital markets. It imposed heavy penalties on the companies with identified infringements. However, the speed of change and innovation in digital markets exceeded the European Commission’s ability to act effectively. The existing legal framework and the management of competition policy have proven ineffective. This was confirmed by the European Court of Auditors’ 2020 audit report, which revealed a number of shortcomings in the management of competition policy.

In 2018, the European Commission launched a review of antitrust policy and its legal framework. It put forward several regulatory proposals, including the DMA proposal, which aims to ensure a competitive and fair digital sector in the EU. A novelty of the DMA is the designation of core platform service providers, subject to certain “gatekeeper” conditions. The designation as a “gatekeeper” entails a series of positive and negative obligations for companies. A key change is the ex-ante regulation of anti-competitive practices for the providers of major online platforms, meaning that anti-competitive practices are anticipated in advance and sought to be prevented ex-ante by clear rules on positive and negative “gatekeepers” obligations. The DMA also allows for faster, more flexible and proactive action by the European Commission in the event of alleged or detected infringements, stricter penalties, closer cooperation between different jurisdictions, etc. Thus, the DMA enables better regulation and provides the basis for the European Commission to manage competition policy more effectively. However, a more comprehensive assessment of the DMA and its impact on the management of the competition policy and the field concerned at the EU level will only be possible after the expiry of at least the medium term, on the condition that the necessary data and information are provided.

O avtoricah

Aljanka Klajnšek je magistra znanosti pravnih ved Pravne fakultete v Ljubljani in doktorandka Pravne fakultete v Mariboru. Zaposlena je na Računskem sodišču Republike Slovenije kot pomočnica vrhovne državne revizorke. Njeno ožje strokovno področje so revizije smotrnosti poslovanja, posebej revizije k ciljem in rezultatom usmerjenega proračuna, reforma proračunskega upravljanja v Sloveniji, strateško-razvojno načrtovanje in revizije trajnostnega razvoja.

Aljanka Klajnšek has a master's degree in legal sciences at the Faculty of Law in Ljubljana and is a PhD student at the Faculty of Law in Maribor. She works at the Court of Auditors of the Republic of Slovenia as an assistant to the Supreme State Auditor. Her core area of expertise is performance audits, in particular results-based budgeting audits, the reform of budgetary management, strategic and development planning as well as sustainable development audits.

Mag. Maja Hmelak (PRIS, CIA, CISA) je izkušena revizorka informacijskih sistemov z več kot 20 leti izkušenj na področju revizij in svetovanja. Na Računskem sodišču Republike Slovenije je izvedla številne revizije, vključno z ocenami projektov, kot so eZdravje, eSodstvo in eSociala. Njeno strokovno znanje pokriva tudi revidiranje informacijskih sistemov v zdravstvenih ustanovah in drugih javnih organizacijah. Redno sodeluje kot predavateljica na konferencah in seminarjih, kjer deli svoje bogate izkušnje ter prispeva strokovne članke na področju revizije in informacijske tehnologije.

Mag. Maja Hmelak (PRIS, CIA, CISA) is an experienced information systems auditor with over 20 years of experience in auditing and consulting. At the Court of Audit of the Republic of Slovenia, she has led numerous audits, including evaluations of projects such as eHealth, eJudiciary, and eSocial. Her expertise also covers auditing information systems in healthcare institutions and other public organizations. Maja regularly participates as a speaker at conferences and seminars, sharing her extensive knowledge and contributing professional articles in the field of auditing and information technology.

