

Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen

Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen. Door mondiale schaal, snelle groei en innovaties via algoritmes en data veranderen markten sneller dan ooit. Daarbij ontstaan en verdwijnen machtsposities. Autoriteiten zullen zich moeten bedienen van alle beschikbare instrumenten om met een integrale blik te voorkomen dat de nadelen van platformen de voordelen overstijgen.

MARCEL CANOY
Adviseur bij de
Autoriteit Consument
& Markt (ACM) en
distinguished lecturer
aan de Erasmus School
of Accounting and
Assurance

FREEK BRUGGERT
Werkzaam bij de ACM

BART NOÉ
Werkzaam bij de ACM

NOORTJE POLMAN
Werkzaam bij de ACM

Zijn online-platformen oude wijn in nieuwe zakken, of stellen ze de mededingingsautoriteiten voor bijzondere uitdagingen? Het antwoord is: allebei. Veel strategieën van online platformen kennen we ook uit de 'oude' economie. Niet alles is evenwel *business as usual*. Door de inzet van algoritmes en big data brengen platformen vraag en aanbod efficiënt bij elkaar en profiteren consumenten van innovaties. Er zijn echter ook schaduwzijden. Vanwege de enorme schaal kunnen de platformen transformeren tot moeilijk controleerbare poortwachters van markten, die autoriteiten de nodige hoofdbreken zouden kunnen bezorgen. Zo zou Apple te hoge prijzen kunnen vragen, Google te veel data kunnen lezen, Facebook te veel nepnieuws kunnen verspreiden en Amazon de diversiteit van het winkelaanbod kunnen beperken.

Maar gebeurt dat ook? En zo ja, komt dat dan doordat platformen een prikkel tot dit gedrag hebben, of gaat het om gewone businessmodellen die onbedoelde consequenties hebben? En wat kunnen mededingingsautoriteiten doen als deze problemen daadwerkelijk de kop opsteken?

EIGENSCHAPPEN VAN PLATFORMEN

Door een aantal eigenschappen van platformen werken platformbedrijven anders dan meer traditionele bedrijven. Aan de hand van een sociale media-platform (zoals Facebook) beschrijven we waar de verschillen zitten. Deze eigenschappen kunnen, met wat variatie, ook voor andere platformen gelden.

De selectie van inhoud op sociale media werkt anders dan bij traditionele media. Bij traditionele media kiest de consument voor een bundel, pakket of merk dat wordt samengesteld door een redactie of uitgever. Door merkherkenning weet de consument wat hij kan verwachten, bijvoorbeeld dat er verschil is tussen de *Privé* en *ESB*. Bij sociale media maakt het algoritme een selectie van alle beschikbare inhoud, en weet de consument dus niet van te voren wat hij precies kan verwachten.

Adverteerders en consumenten hebben vaak tegengestelde belangen. En het platform moet de belangen van beide partijen dienen. Ten eerste omdat adverteerders alleen betalen als een gebruiker aandacht besteedt aan hun product. Ten tweede omdat



gebruikers daartoe slechts bereid zijn als het platform hun iets interessants te bieden heeft, zoals leuke filmpjes of contact met vrienden. Het platform kan net zo veel reclame verkopen als gebruikers kunnen verdragen. Die balans ligt bij de sociale media anders dan bij de traditionele media, mede omdat de hoeveelheid reclame niet gereguleerd is en omdat die een andere vorm heeft op de sociale media, bijvoorbeeld als (betaalde) links naar andere media of sites. De blokkade door verschillende sociale media van complotdenker Infowars zou bijvoorbeeld hebben geleid tot een halvering van het verkeer naar die website (The Guardian, 2018).

Door slim gebruik van data en *A/B testing* kunnen platformen inspelen op – onbewuste – voorkeuren van consumenten en aan hen inhoud voorschotelen waar ze lang naar blijven kijken of vaak naar terugkeren. Onderzoek wijst uit dat sensationele inhoud daar voor grote groepen gebruikers goed in slaagt (Vosoughi et al., 2018). Daarbij leidt een inhoud die emoties oproept, gemakkelijk polariseert of discussies uitlokt, ook tot meer engagement, kliks, comments en likes (Egebark en Ekström, 2011; Facebook, 2012). Gebruikers blijven dan langer op de website of komen terug, wat meer vermarktbaar aandacht oplevert. Algoritmes

die erop gericht zijn om de aandacht van de consument zo lang mogelijk vast te houden, zullen dat soort berichten vaker tonen.

Sociale platformen proberen de beschikbare aandacht vervolgens te 'vermarkten'. Daarbij hebben datagedreven platformen zeker twee voordelen ten opzichte van de traditionele media. Personalisering maakt het voor adverteerders mogelijk om een doelgroep gericht te benaderen, zelfs tot op individueel niveau. Ook het type advertenties is anders dan bij traditionele media, bijvoorbeeld een gesponsord bericht verschijnt in een tijdlijn tussen berichten van vrienden. Daardoor krijgen reviews en aanbevelingen van 'vrienden' een positiever effect dan de tv-reclame op aankoopbeslissingen en doorclicks, en samen met advertenties via zoekmachines hebben zij de meeste invloed op aankoopbeslissingen (Deloitte, 2016). Dit maakt adverteren via online platformen effectiever dan traditionele advertentietechnieken.

Schadelijk gedrag van platformen vereist een brede blik van wetgever en autoriteiten

Acties, kliks en de tijd die bezoekers op het platform doorbrengen, kunnen veel inzicht geven in de gewoontes en voorkeuren van consumenten. Dat zorgt voor een grote groei in allerlei technieken waarmee het kijk- en klikgedrag van consumenten gestuurd wordt (Van Dijck et al., 2016; Van Dijck en Poell, 2017). Door het kijk- en klikgedrag tot product te maken, wordt de like een graadmeter van consumentenwaardering (Helmond, 2015). Andere sociale media hebben soortgelijke mechanismes waarmee populariteit zichtbaar gemaakt en gestuurd kan worden (de retweet bij Twitter; views bij YouTube). Voor consumenten is het op zich nuttig dat een platform een selectie uit het enorme aanbod maakt, want niemand kan of wil immers miljoenen artikelen of berichten doorspitten om af en toe iets relevant te vinden.

De vraag is in hoeverre de like, retweet of view wel een betrouwbare graadmeter is. Het is immers het algoritme (al dan niet tegen betaling beïnvloed) dat bepaalt

welke inhoud vaak wordt getoond – en de inhoud die vaak wordt getoond, wordt vaker aangeklikt, waardoor het nog vaker getoond wordt (Gillespie, 2014). Zo wordt de like tot een *self-fulfilling prophecy*. Mechanismes zoals de like, die als parameter in het algoritme belangrijke invloed op de zichtbaarheid van de inhoud hebben, creëren een infrastructuur waarmee consumentenkeuzes op een nieuwe manier beïnvloed kunnen worden. Aanbieders kunnen de populariteit van hun aanbod verhogen, bijvoorbeeld door likes te kopen, in plaats van te adverteren met een aantrekkelijk aanbod of een sterk merk. Dit heeft het risico dat reclame als zodanig minder herkenbaar is.

VAN EIGENSCHAPPEN NAAR STRATEGIEËN

De eigenschappen van een sociale-mediaplatform als Facebook verklaren waarom sommige strategieën van grote techbedrijven afwijken van de 'oude' economie. Het liefst worden platformen onmisbaar. In dat geval zijn ze niet goed te disciplineren door gewone marktmechanismen, zoals het overstappen van consumenten. Bedrijven willen de consument zo vaak en zo lang mogelijk op hun platform hebben, en bedenken strategieën om deze met zo veel mogelijk diensten te bedienen en zo lang mogelijk vast te houden binnen hun domein. Dat zien we bij vrijwel alle platformen, of het nu gaat om Amazon, Google of Alibaba.

Een belangrijke algemene strategie is het verhogen van de overstapdrempels. Voor sociale media en chatdiensten vormen de directe netwerkeffecten zo'n overstapdrempel wanneer er geen of beperkt sprake is van open standaarden of interoperabiliteit. Want niemand zal overstappen op een sociaal netwerk waar nog nul vrienden zitten, of waar hij zijn profiel weer helemaal opnieuw moet opbouwen. Het platform krijgt hierdoor meer controle over de toegang tot de gebruikers (Prat en Valletti, 2018).

Een tweede strategie is een conglomeratiestrategie, waarbij het platform steeds verder uitbreidt met nieuwe functies, en zijn eigen functies steeds verder integreert in diensten van derden via horizontale, verticale en diagonale integratie. Integratie kan het platform inzetten door bestaande bedrijven over te nemen of door zelf (nieuwe) markten te betreden en deze aan het initiële platform te koppelen.

Beide strategieën kunnen worden versterkt door de inzet van kunstmatige intelligentie, die in kwaliteit toeneemt naarmate er meer data beschikbaar zijn. De kwaliteit van diensten kan verder stijgen door data uit

andere bronnen te gebruiken en te combineren. Zo kan het platform data uit de ene dienst (sociaal netwerk, navigatie- of zoekmachine) gebruiken voor innovatie in een volstrekt andere dienst (gezondheidszorg, stemherkenning of zelfrijdende auto's).

Voornoemde strategieën kunnen ertoe leiden dat een markt 'tip't' naar één platform. Als dit het geval is, kan het platform vervolgens strategieën inzetten die gericht zijn op het optimaliseren van opbrengsten. Zoals eerder beschreven, leidt sensationele inhoud tot meer engagement en dus tot meer verkoopbare advertentieruimte. Zeker als gebruikers door overstapdrempels niet weg willen of kunnen, kan zo'n platform de balans tussen inhoud en reclame heel anders leggen dan een klassiek mediabedrijf. Blijkbaar vertrouwen investeerders en durfkapitalisten op het succes van dit soort drempels; ze blijven investeren en hopen aanloopverliezen later terug te kunnen verdienen. Anderzijds wijst de recente daling in gebruik van Facebook in Nederland er op dat ook een groot platform haar reputatie moet bewaken.

Platformen concurreren vaak niet *op* markten, maar *om* markten. Grote online-platformen zijn een belangrijke toegangspoort voor consumenten tot (online-)diensten en voor aanbieders tot consumenten. Doordat een toegangspoort voor zo veel verschillende doeleinden ingezet wordt, is er sprake van concurrentie omwille van deze poort tussen heel verschillende bedrijven met heel andere verdienmodellen. De grote platformen concurreren daarom ook anders met elkaar dan bedrijven in 'gewone' markten, bijvoorbeeld om toegang tot kapitaal of tot talent, in de strijd om een volgende disruptieve innovatie. Deze vorm van concurrentie gaat vaak over de marktgrenzen heen.

Innovatie en activiteiten in vele markten kennen we ook uit de 'oude' economie van multinationals. Het nieuwe is dat de techbedrijven paradoxaal genoeg zowel meer als minder concurrentie ervaren dan multinationals. Meer, omdat de technologische ontwikkelingen snel gaan en markten daardoor minder stabiel zijn. Minder, omdat door netwerkeffecten, algoritmes en big data de grote techbedrijven machtige posities hebben die ze mogelijk immuun maakt voor innovatie en concurrentie als disciplinerende factoren.

DE MEDEDINGINGSWET

De vraag is hoe de Mededingingswet toegepast kan worden bij platformmarkten (Petit, 2016). Het heeft weinig zin om de Mededingingswet toe te passen als het niet te voorzien is dat er ergens – nu of in de toe-

komst – schade ontstaat als gevolg van het gedrag van een marktpartij. De platformeconomie biedt hierbij voor de mededingingsautoriteiten een aantal uitdagingen. We bespreken er vier.

Bredere effecten

In veel markten kan een schadetheorie opgebouwd worden door te kijken naar de effecten op de concurrentie of de afnemers op die markt. Maar bij platformen is dat extra uitdagend. Zo is het goed mogelijk dat de ene kant van de markt goed werkt (voldoende concurrentie om de adverteerders), maar de andere kant van de markt wel problemen kent (te veel advertenties). Gedragingen kunnen daarnaast een bredere uitstraling hebben dan alleen op de afnemers van één markt. Zo kan het zijn dat een winstgevende markt een andere markt subsidieert (denk aan het winstgevende Amazon Web Services dat de eventuele verliezen op het e-commerce-platform compenseert). Of dat concurrentie eigenlijk helemaal niet om consumenten gaat, maar om talent.

De vraag is hoe om te gaan met die bredere effecten. De Mededingingswet is niet het geëigende instrument om publieke belangen als arbeidsrecht, privacy, democratie, solidariteit of een onafhankelijke nieuwsgaring te borgen. De koninklijke weg is om publieke belangen in aparte wetgeving te borgen, al is dat ook niet altijd eenvoudig.

Innovatie en de counterfactual

Zijn platformen goed voor innovatie? 'Ja' zeggen alle mensen die zich vroeger moesten behelpen met Altavista en al jaren de vruchten plukken van Google Search. 'Ja' zeggen ook de mensen die naar de imposante R&D-uitgaven van de platformreuzen kijken. 'Nee' zeggen de critici die wijzen op het feit dat de grote jongens het moeilijk maken voor andere spelers om het speelveld te betreden – een gedrag dat hun inmiddels zulke diepe zakken heeft opgeleverd dat ze zelfs bij een half-geslaagde poging de concurrentie meteen kunnen opkopen. Een goede schadetheorie bij platformen moet vaak iets over innovatie zeggen, maar de counterfactual is moeilijk te omschrijven. Wat zou er met innovatie gebeurd zijn zonder het bovengenoemde gedrag? Deze vraag is lang niet altijd eenvoudig, maar hoeft niet vruchteloos te zijn. Zo stond de Europese Commissie de fusie tussen Dow en Dupont slechts toe op voorwaarde dat vrijwel alle R&D-activiteiten van DuPont elders zouden worden ondergebracht omdat er anders te veel innovatiekracht verloren zou gaan.

Meetbaarheid, schade en bewijslastverdeling

Idealiter worden schadetheorieën zo veel mogelijk met meetbare gegevens onderbouwd. Hoeveel gaan consumenten erop achteruit als gevolg van dergelijk gedrag? Als dat niet kan, omdat het om toekomstige situaties gaat, dan is toch een plausibele inschatting gewenst. Dergelijke inschattingen zijn bij platformen nog lastiger dan bij ‘gewone’ markten omdat het – naast de concurrentie als zodanig – vaak niet over directe kortetermijneffecten op prijzen gaat, maar over aandacht, data of andere moeilijk meetbare parameters zoals innovatie. Het is te vergelijken met het effect van concurrentie op de kwaliteit van de zorg. Het causale verband duiden is lastig, maar toch kan het wel en

Sociale platforms maximaliseren de aandacht van de gebruiker

gebeurt het ook. Of kan er worden volstaan met laten zien dat er sprake is van een feitelijke concurrentiebeperking en is het is dan aan partijen om aan te tonen dat de welvaart daarmee gediend is?

Genezen of voorkomen?

Mededingingsautoriteiten zien het toenemend belang van platformen. De Europese Commissie heeft in een aantal zaken fikse boetes opgelegd, zoals aan Google (Europese Commissie, 2018). Ook de nationale mededingingsautoriteiten laten zich niet onbetuigd. Zo onderzoekt het *Bundeskartellamt* praktijken van Facebook en heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) onder meer onderzoek gedaan naar Thuisbezorgd.nl, Booking.com, Funda, nepnieuws en video-streaming-platformen. Deze onderzoeken tonen aan dat niet alle acties van platformen een hard ingrijpen vergen, of zelfs een overtreding zijn. Een nadeel van sanctietrajecten met boetes is dat ze vanwege de juridische procedures lang kunnen duren. Vooral omdat het voorkómen van schade die kan volgen uit de onaantastbare machtspositie van een platform beter kan zijn dan het achteraf ‘genezen’, is het de vraag of de concurrentie niet soms meer gebaat is bij een preventieve benadering.

HOE VERDER?

Het is onmiskenbaar dat platformen de autoriteiten voor een aantal nieuwe uitdagingen stellen, maar het gaat te ver om alles wat we kennendoen bij het grofvuil te zetten. Een aantal problemen bij platformen kennen we ook in de ‘gewone’ economie. Daarnaast zijn niet alle ‘platformproblemen’ een concurrentieprobleem. Om met de platformen om te gaan hebben we vier suggesties.

Holistisch

Om recht te doen aan het bijzondere karakter van concurrentie in de platformeconomie is er een brede (‘holistische’) interpretatie nodig van relevante markten en gedragseffecten. Een pleidooi voor een brede aanpak betekent niet het alsmear oprekken van de reikwijdte van de Mededingingswet. Het betekent dat de autoriteiten rekening moeten houden met het disruptieve karakter van de concurrentiekracht van platformen. Dit kan fundamentele gevolgen hebben voor bestaande markten, en vereist een blik die over de eerder afgebakende marktgrenzen heen gaat. Het is wenselijk dat er niet te veel afhankelijkheid van één platform ontstaat. Voor zowel consumenten als producenten is het goed om meerdere opties te hebben. Mocht een platform zich toch gaan ontwikkelen tot een onmisbare schakel voor een deel van de economie, dan zal de ACM het gedrag van het platform met behulp van het mededingingsrecht toetsen.

Lichte maatregelen zijn nog geen zwakke maatregelen

Soms bestaat het beeld dat alleen megaboetes laten zien dat het mededingingsrecht zegeviert. Toch is dat maar de vraag. De essentie is wat de effectieve maatregelen zijn die de concurrentie laten werken. Soms helpen boetes, maar in andere gevallen zijn minder vergaande acties effectiever – zoals een concrete aanwijzing dat men zich, op straffe van een boete, in de toekomst op een bepaalde manier dient te gedragen, de inzet van het consumentenrecht of het geven van *guidance*. Bij platformen kan de inzet van het consumentenrecht zelfs van groter belang zijn voor de ACM dan het toepassen van de Mededingingswet, omdat het sneller is en concreet aangrijpt op de gedraging. Zo doet de ACM onderzoek naar effectieve informatievoorziening over het datagebruik van apps in de app stores. Hierdoor kunnen consumenten bewusere keuzes maken, en kan privacy een concurrentieparameter worden voor apps (ACM, 2018). Naast het inzetten van het consumentenrecht kunnen ook binnen

de Mededingingswet vaker maatregelen genomen worden die tegemoet komen aan de noodzaak om soms snel op te treden en zo een concrete gedragsverandering te bewerkstelligen. Zo zijn er bij Booking.com door marktpartijen toezeggingen gedaan om enkele voor de mededinging risicovolle clausules niet meer te gebruiken.

Goede en tijdige vergelijking van alternatieven

In het artikel van Wiedijk en Van Dongen (2018, in dit dossier) worden er diverse alternatieve beleidsinstrumenten besproken om het gedrag van platformen te disciplineren. Het is goed wanneer de ACM in een vroegtijdig stadium (voordat een zaak zich aandient) met ministeries afstemt welk bestaand of nieuw instrument in welke situatie het meest effectief zal zijn, opdat men beter kan anticiperen op eventuele toekomstige problemen.

Soms moet je gewoon een sanctie opleggen

Door deze vroegtijdige, informele of lichtere maatregelen worden platformen niet ineens huiverig om hun economische machtspositie te misbruiken. Vaak zal die positie de landsgrenzen overstijgen en zullen de maatregelen in Brussel moeten worden afgehandeld, maar ook nationale autoriteiten blijven hierbij hun verantwoordelijkheid houden.

LITERATUUR

ACM (2018) *Internationaal onderzoek bevestigt belangrijke tekortkoming online aanbieders*, 3 juli. Publicatie te vinden op www.acm.nl.

Deloitte (2016) *Social media dominates as destination of choice as Millennials shape our future media habits: Deloitte Media Consumer Survey*, 15 augustus. Persbericht te vinden op www2.deloitte.com.

Dijck, J. van, en T. Poell (2017) Social media platforms and education. In: J. Burgess, A. Marwick en T. Poell (red.), *The SAGE handbook of social media*. Thousand Oaks, CA: Sage Reference, 579–591.

Dijck, J. van, T. Poell en M. de Waal (2016) *De platformsamenleving: strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam University Press.

Egebark, J. en M. Ekström (2011) *Like what you like or like what others like? Conformity and peer effects on Facebook*. IFN Working Paper, 886.

Europese Commissie (2018) *Mededingingsbeleid: Commissie legt Google boete van 4,34 miljard euro op wegens illegale praktijken met Android-toestellen om de machtspositie van de zoekmachine van Google te versterken*. Persbericht te vinden op www.europa.eu.

Facebook (2012) *The spread of emotion via Facebook: ACM Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI)*. Paper te vinden op research.fb.com.

Gillespie, T. (2014) The relevance of algorithms. In: T. Gillespie, P.J. Boczkowski en K.A. Foot (red.), *Media technologies: essays on communication, materiality, and society*. Cambridge, MA: MIT Press.

Helmond, A. (2015) *The web as platform: data flows in social media*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Petit, N. (2016) *Technology giants, the oligopoly hypothesis and holistic competition: a primer*. Paper te vinden op papers.ssrn.com.

Prat, A. en T.M. Valletti (2018) *Attention oligopoly*, 16 augustus. Paper te vinden op papers.ssrn.com.

The Guardian (2018) Don't give Facebook and YouTube credit for shrinking Alex Jones' audience. *The Guardian*, 4 september.

Vosoughi, S., D. Roy en S. Aral (2018) The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151.

Wiedijk, S. en A van Dongen (2018) Behoud van een competitieve digitale economie. *ESB*, 103(4768S), 58–61.

In het kort

- ▶ De schaal en de *winner takes all*-dynamiek van platformen stellen toezichthouders voor een nieuw type uitdagingen.
- ▶ Mededingingsautoriteiten moeten opletten dat grote platforms geen rem zetten op toetreding en innovatie.
- ▶ Een mix van alle instrumenten is nodig om de nadelen van grote platforms niet boven de voordelen te laten uitstijgen.