

Opties om een competitieve digitale economie te behouden

Er zijn steeds meer vragen over de machtige positie van een aantal digitale platformen en groeiende afhankelijkheid van deze bedrijven. Welke opties kan de overheid in aanvulling op het mededingingsrecht overwegen om digitale markten competitief te houden?

SOPHIE WIEDIJK
Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

In veel opzichten heeft het internet het ideaal van perfecte competitie dichterbij gebracht door te zorgen voor meer keuzevrijheid, beter geïnformeerde marktdeelnemers en lagere transactiekosten en prijzen (Ezrachi en Stucke, 2018). Digitale platformen leveren hier een belangrijke bijdrage aan.

Digitalisering en de opkomst van grote platformen brengen echter ook een aantal nieuwe uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld bij het borgen van competitieve markten. Het mededingingstoezicht wordt ingewikkelder, onder meer door het gebruik van big data, complexe algoritmes en de dynamiek van online-markten. Er kan ook een risico bestaan dat sommige platformen een duurzame machtspositie bekleden, met voor gebruikers potentieel belangrijke nadelige gevolgen. In dat geval kan aanvullend overheidsingrijpen wenselijk zijn.

We bespreken eerst de belangrijkste overwegingen rondom het risico op duurzame marktmacht bij platformen. Vervolgens gaan we in op de voor- en nadelen van verschillende beleidsinstrumenten, waarvan overwogen kan worden om ze naast het mededingingsrecht te implementeren om gezonde marktwerking te borgen.

DUURZAME MARKTMACHT

Platformmarkten worden vaak gekenmerkt door directe, indirecte en datagedreven netwerkeffecten, waar-

door een tendens tot relatief hoge concentratie ontstaat (Armstrong, 2006; EC, 2016). Dit hoeft concurrentie op de markt niet in de weg te staan, bijvoorbeeld als sprake is van *multi-homing* of van voldoende heterogene gebruikersvoorkeuren (Jullien, 2005). Op sommige online-platformmarkten is echter sprake van een *winner-takes-all*- of *winner-takes-most*-uitkomst, zoals bij online zoeken (EC, 2017).

Ook wanneer één platform het merendeel van de gebruikers bedient, hoeft dit geen probleem te vormen (ACM, 2018). Zolang het mogelijk is voor een innovatieve toetredster om de positie van een gevestigd platform te betwisten, zal die laatste voortdurend concurrentiedruk ervaren. Het mededingingsrecht is er – met uitzondering van het fusietoezicht – dan ook niet op gericht om economische machtsposities te voorkomen of af te breken. Het perspectief van het verwerven van een stevige marktpositie biedt juist een prikkel voor partijen om te investeren en innoveren.

Het is zeker niet ondenkbaar dat de posities van grote platformen kunnen worden betwist. Ontwikkelingen in technologie gaan snel en de marktdynamiek in de (digitale) economie is hoog. Bovendien lijken de overstapdrempels voor veel diensten op het eerste gezicht beperkt. Bekend is in dit kader de uitspraak dat een concurrent voor Google Search slechts één muisklik verwijderd is. In het verleden zijn sterke posities van belangrijke online bedrijven dan ook tenietgedaan door bedrijven die nieuwe innovaties op de markt brachten. Zo verving Facebook de ooit populaire sociale-mediaplatformen Hyves en Myspace als marktleider, en is Yahoo grotendeels verdrongen door Google (Tucker en Wellford, 2014).

De vraag is of het ook nu nog mogelijk is om met de grote platformen te concurreren en dus tevens of som-

mige platformen duurzame economische machtsposities bezitten. De machtigste platformen van dit moment zijn al langer veel grotere spelers op hun kernmarkten dan hun voorgangers. Daardoor hebben zij veel meer gebruikers en significant grotere en gevarieerdere datasets, zodat (datagedreven) netwerkeffecten aanzienlijk sterker zijn. Daarnaast kunnen platformen potentiële concurrenten overnemen voordat deze een bedreiging gaan vormen. Daar komt bij dat de grootste platformen vaak volledige ecosystemen aan diensten leveren (kader 1).

Het is op dit moment dus niet direct duidelijk of er een situatie ontstaat waarin het nauwelijks nog mogelijk is om met de grootste platformen, zoals Google, Facebook en Amazon, te concurreren. Logischerwijs kan dit ook sterk per platform en per markt verschillen.

AANVULLENDE BELEIDSINSTRUMENTEN

Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om competitieve markten te borgen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds maatregelen die de nadelige gevolgen van marktmacht proberen te verminderen en anderzijds maatregelen die marktmacht zelf proberen aan te pakken door concurrentie te bevorderen. Het actief bevorderen van concurrentie is vooral van belang als het risico dat duurzame machtsposities ontstaan reëel wordt geacht. Over dit risico – en daarmee ook over de wenselijkheid van aanvullende maatregelen – kan nog geen uitspraak worden gedaan.

Nadelige gevolgen van marktmacht verminderen

Het mededingingstoezicht is niet altijd het meest logische of effectieve instrument om nadelige effecten van platformmacht tegen te gaan. Specifieke regelgeving vooraf, die direct op bepaalde problematiek ingrijpt, kan efficiënter zijn wanneer problemen zich vaker voordoen, als de schade dermate groot kan zijn dat deze voorkomen dient te worden en als problemen zich tevens voordoen bij platformen die geen economische machtspositie bezitten.

Een voorbeeld is de manier waarop (zoek)resultaten worden gerangschikt. Vragen daaromtrent spelen onder andere bij online-zoekmachines, e-commerceplatformen en appstores. Als de winstdoelstelling van het platform leidend is in de volgorde waarin zoekresultaten worden gepresenteerd – bijvoorbeeld door eigen producten en diensten voor te trekken – kan dat negatieve gevolgen hebben voor consumenten, zakelijke gebruikers en het concurrentieproces. Belangrijke platformen zouden daarom verplicht kunnen worden om neutraal

te zijn in hun rangordes. Om handhaafbaar te zijn, zou dit gepaard moeten gaan met eisen op het gebied van de transparantie en uitlegbaarheid van algoritmes.

Een heel andere manier om nadelige effecten van marktmacht te verkleinen, is om tarieven te reguleren, zoals bijvoorbeeld bij elektriciteits- of gasnetten (kader 2). Tariefregulering lijkt alleen uitvoerbaar als het gericht is op een specifiek product of dienst, zoals de prijs voor advertenties of de tarieven binnen appstores. Daarnaast is het op basis van het mededingingsrecht ook al mogelijk om in te grijpen, aangezien het hanteren van excessieve prijzen kan gelden als misbruik van een economische machtspositie. Mededingingsautoriteiten zijn in het verleden echter relatief terughoudend geweest met zaken rondom excessieve prijzen (Oxera, 2017).

Toegang vereenvoudigen

Een vaak aangehaalde optie om concurrentie te bevorderen is om platformbedrijven te verplichten hun data met concurrenten te delen. Op sommige markten is het wellicht bijzonder lastig om de dominante speler uit te dagen zonder toegang tot de daarvoor noodzakelijke data. Door datadeling kan deze concurrentieachterstand

Conglomeratietendens technologiebedrijven **KADER 1**

De grootste platform- en technologiebedrijven bieden vaak een heel ecosysteem aan diensten aan. Deze bedrijven betreden daarbij ook sectoren met een (semi-) publiek karakter – zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, mobiliteit, of de financiële sector – al zijn partijen hierin nog niet grootschalig actief binnen Europa. Deze ontwikkeling lijkt in de eerste plaats positief. Het gebruikersgemak wordt immers verhoogd als verschillende diensten naadloos op elkaar aansluiten. En de betrokkenheid en inzet van deze bedrijven vergroot de kansen op technologische doorbraken, zoals de zelfrijdende auto. De dreiging van toetreding door technologiebedrijven kan er ook voor zorgen dat andere spelers gedwongen worden innovatief te blijven.

Tegelijkertijd leidt deze conglomeratietendens tot toenemende zorgen. Zo kan marktmacht op één markt worden overgeheveld naar andere markten. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als platformen hun voorsprong op het gebied van data en diensten gebruiken om direct een concurrentievoorsprong te vergaren op de markten die zij betreden. En gebruikers kunnen binnen dergelijke ecosystemen hoge overstapdrempels hebben en daarmee ingesloten raken in het systeem, zodat hun keuzevrijheid afneemt. Bovendien kan het lastiger worden om democratische controle uit te oefenen op deze conglomeraten, omdat zij niet uit Europa afkomstig zijn en door hun omvang een zeer stevige onderhandelingspositie kunnen hebben ten opzichte van overheden.



Ruim
6000
economen
volgen ESB

ESB, hét platform voor economen

Wie wil begrijpen hoe de economie in elkaar steekt, kan niet zonder ESB. Al meer dan honderd jaar biedt ESB inzicht in markten en argumenten voor beleid. De ESB-artikelen worden gemaakt door en voor economen en

worden gelezen in honderden organisaties. Ruim zesduizend economen zijn inmiddels aangesloten. ESB is daarmee hét platform voor academisch economen en invloedrijke beleidsmakers.



- ✓ ACTUEEL ONDERZOEK
- ✓ DAGELIJKE UPDATES
- ✓ WEKELIJKE NIEUWSBRIEF

PROBEER
4 WEKEN GRATIS
ESB.NU/PROBEER ▶

kleiner worden. Bovendien kan door verplichte datadeling mogelijkere worden voorkomen dat datagedreven marktmacht van de ene naar de andere markt wordt overgeheveld (Prüfer en Schottmüller, 2017).

Het is echter niet gezegd dat concurrentieproblemen door het delen van data altijd kunnen worden opgelost (Haucap, 2018). Zo spelen bij sociale media ook directe netwerkeffecten een belangrijke rol bij het tot stand komen van marktmacht. Daarnaast zou een verplichting om data te delen met concurrenten nadelige gevolgen kunnen hebben voor prikkels om te investeren in kwalitatief hoogwaardige datasets. Bovendien lijkt het delen van persoonsgegevens met concurrenten niet verenigbaar met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Gegevens zouden daarom moeten worden geanonimiseerd en geaggregeerd. Of het initiatief voor het delen van persoonsgegevens moet bij het individu liggen, zoals in de herziene Richtlijn betaaldiensten (PSD2).

Bovenstaande overwegingen kunnen erop wijzen dat het meer voor de hand ligt om de mededingingstoezichthouder per geval te laten beslissen welke data er wanneer gedeeld moet worden. Het moet alleen om data gaan die onmisbaar is om op gelijke voet met een dominant platform te kunnen concurreren. Hiervoor kan binnen het mededingingsrecht gebruik worden gemaakt van de essentiële-faciliteitsdoctrine, die inhoudt dat een bedrijf met een machtspositie schuldig is aan misbruik wanneer het weigert om concurrenten tegen eerlijke voorwaarden toegang te verlenen tot een input die onmisbaar is om te kunnen concurreren (Graef, 2016).

Een tweede optie om concurrentie te bevorderen is om zakelijke platformgebruikers het recht te geven hun reputatiedata mee te nemen naar concurrerende platformen (Rathenau Instituut, 2017). Zo kunnen indirecte netwerkeffecten in mindere mate tot toetredingsbarrières leiden op bijvoorbeeld klus- of e-commerceplatformen. Nu zijn de overstapkosten vooral hoog voor bedrijven met de beste beoordelingen, omdat zij het meest te verliezen hebben bij een overstap naar een ander platform. Bij dergelijk beleid moet goed naar de relatie met de AVG worden gekeken, omdat het hier over persoonsgegevens kan gaan. Er moet eventueel ook een scheiding worden aangebracht tussen de beoordeling van het platform en de beoordeling van de aanbieder daarop.

Een derde optie is om interoperabiliteit te verplichten. Interoperabiliteit kan interacties tussen gebruikers van verschillende platformen mogelijk maken, waardoor het belang van directe netwerkeffecten als toetredings-

barrière afneemt. Bij berichtendiensten zou dit bijvoorbeeld betekenen dat een gebruiker van WhatsApp vrienden die Signal gebruiken een bericht kan sturen zonder over te hoeven stappen naar deze andere dienst (Gasser en Palfrey, 2007; Graef, 2015). En gebruikers raken minder snel ingesloten in ecosystemen door af te dwingen dat dominante platformen een zelfde mate van interoperabiliteit met diensten van derden aanbieden als met die van henzelf. Hierbij is het niveau waarop de standaard wordt ingezet van belang, waarbij voorkomen moet worden dat deze zo strikt wordt dat deze zelf een toetredingsbarrière gaat vormen. Ook moet er waar mogelijk ruimte zijn voor innovaties bovenop de standaard, zodat concurrentie op en om de markt mogelijk is.

Ingrijpen in de marktstructuur

Wanneer het over de macht van de grootste platformen en hun expansie richting andere sectoren gaat, klinkt regelmatig de roep om deze bedrijven op te splitsen, zoals in het verleden in de Verenigde Staten met Standard Oil en AT&T is gebeurd. Deze vorm van ingrijpen is het meest vergaand.

Bij horizontale opsplitsing wordt een platformbedrijf opgeknipt in kleinere platformen die dezelfde dienst leveren. Omdat er echter weinig verandert aan de factoren die marktmacht veroorzaken (zoals netwer-

Netwerksectoren en regulering

KADER 2

Sommigen maken door de stevige marktposities van grote internetplatformen de vergelijking met nutsdiensten zoals elektriciteit of water. Zo stelt Jonathan Taplin (2017) voor om Google, Facebook en Amazon te reguleren als een publieke nutsvoorziening.

Bij nutsdiensten – zoals gas, elektriciteit, spoor, water en telecom – is doorgaans sprake van een netwerk of infrastructuur waarover de dienst geleverd wordt. Daarom worden deze sectoren ook wel netwerksectoren genoemd. Hierbij is regelmatig sprake van een ‘natuurlijk monopolie’ door de hoge vaste verzonken kosten van een fysieke infrastructuur, waardoor overheidsregulering en/of

levering door een publieke partij gebruikelijk is (Braeutigam, 1989). Op dit punt loopt de vergelijking met digitale platformen spaak: er is bij platformen minder sprake van hoge vaste (verzonken) kosten van een fysieke infrastructuur waarover de dienst wordt geleverd. Voor zover platformbedrijven onbetwistbare marktmacht kunnen verkrijgen, zal dat voor een belangrijk deel te maken hebben met (datagedreven) netwerkeffecten. Wel kan de manier waarop de overheid publieke belangen borgt in netwerksectoren waardevolle informatie opleveren voor de mogelijkheden hiervoor op platformmarkten.

keffecten), bestaat het risico dat na verloop van tijd een van de afgesplitste onderdelen opnieuw een zeer groot marktaandeel weet te veroveren. Daarnaast kunnen discretionaire opsplitsingen negatieve gevolgen hebben voor prikkels tot innoveren en investeren om marktaandeel te verkrijgen.

Een andere optie is het opsplitsen van een platformbedrijf op basis van afzonderlijke bedrijfsonderdelen, met het inbouwen van *Chinese walls* tussen bedrijfsonderdelen als lichtere variant. Dit zou de tendens richting grotere conglomeraties en de verspreiding van marktmacht naar aanpalende markten kunnen tegengaan, alsmede *lock-in* van gebruikers binnen eco-systemen. Tegelijkertijd neemt bij een dergelijke maatregel het gebruiksgemak af doordat de interoperabiliteit tussen de verschillende diensten van een platform minder wordt en eventuele synergievoordelen tussen bedrijfsonderdelen verloren gaan. Denk bijvoorbeeld aan de voordelen van de integratie van Google Maps in Google Search, die bij een afsplitsing van Google Search verloren zouden kunnen gaan.

TOT SLOT

In dit artikel wordt een aantal mogelijke beleidsopties geschetst, waarvan de meest ingrijpende vooral relevant zijn als duurzame machtsposities kunnen ontstaan. Door de onzekerheid over het bestaan van dergelijke machtsposities ontstaat een risico dat de overheid te laat ingrijpt, maar als te vroeg of te ver gaand wordt ingegrepen, kunnen markten onnodig verstoord raken. Een gepaste beleidsreactie moet dus gebaseerd zijn op een weging van deze risico's. Bovendien zijn platformmarkten zeer heterogeen, waardoor beleidsinterventies per markt anders uitpakken. Als laatste kan worden vermeld dat het invoeren van *nationale* wet- en regelgeving niet direct voor de hand ligt. Bij gebrek aan een mondiaal kader lijkt de Europese Unie het meest logische handelingsniveau voor eventuele maatregelen om online-markten competitief te houden.

LITERATUUR

- ACM (2018) *Het Signaal 2018*. Publicatie te vinden op www.acm.nl.
- Armstrong, M. (2006) Competition in two-sided markets. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 668–691.
- Braeutigam, R.R. (1989) Optimal policies for natural monopolies. In: R. Schmalensee en R. Willig (red.), *Handbook of industrial organization*, deel 2. Amsterdam: North-Holland, 1289–1346.
- EC (2016) *Commission staff working document: online platforms*. Publicatie, SWD(2016) 172. Europese Commissie.
- EC (2017) *Commission Decision: AT.39740 Google Search (Shopping)*. Te vinden op ec.europa.eu. Europese Commissie.
- Ezrachi, A. en M.E. Stucke (2018) eDistortions: how data-opolies are dissipating the internet's potential. In: G. Rolnik (red.), *Digital platforms and concentration*. Chicago: Pro-Market, hoofdstuk 1. E-boek te vinden op promarket.org.
- Gasser, U. en J. Palfrey (2007) *Breaking down digital barriers: when and how ICT interoperability drives innovation*. Cambridge, MA: Berkman Center for Internet and Society.
- Graef, I. (2015) Mandating portability and interoperability in online social networks: regulatory and competition law issues in the European Union. *Telecommunications Policy*, 39(6), 502–514.
- Graef, I. (2016) *Data as essential facility: competition and innovation on online platforms*. Proefschrift. Katholieke Universiteit Leuven.
- Haucap, J. (2018) A German approach to antitrust for digital platforms. In: G. Rolnik (red.), *Digital platforms and concentration*. Chicago: Pro-Market, hoofdstuk 2. E-boek te vinden op promarket.org.
- Jullien, B. (2005) Two-sided markets and electronic intermediaries. *CESifo Economic Studies*, 51(2-3), 233–260.
- Oxera (2017) *Excessive pricing: excessively ignored in competition law?* Publicatie te vinden op www.oxera.com.
- Priifer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006.
- Rathenau Instituut (2017) *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de de-economie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Taplin, J. (2017) Is it time to break up Google? *The New York Times*, 22 april.
- Tucker, D.S. en H.B. Wellford (2014) *Big mistakes regarding big data*. Antitrust Source, American Bar Association. Te vinden op papers.ssrn.com.

In het kort

- ▶ Bij platformen is het niet zeker of duurzame machtsposities kunnen ontstaan en dus of aanvullend beleid nodig is.
- ▶ Om de nadelige gevolgen van marktmacht tegen te gaan, kan gedacht worden aan platform-neutraliteit of tariefregulering.
- ▶ Voor het tegengaan van marktmacht kan toegang vereenvoudigd worden of ingegrepen worden in de marktstructuur.