

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1541

Vragen van de leden **Van den Berg** (CDA) en **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het definiëren van de markt met betrekking tot marktmacht* (ingezonden 19 februari 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Keijzer** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 23 maart 2018).

Vraag 1

Kunt u de gedachtenuitwisseling herinneren tijdens het algemeen overleg marktwerking en mededinging van 8 februari 2018 over het definiëren van de markt door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) met betrekking tot de marktmacht?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe kijkt u aan tegen de discussie dat nieuwe wetgeving of beter gebruikmaken van de huidige wetgeving het effectiefst is op het gebied van marktdominantie van internet- en technologiebedrijven?

Antwoord 2

In de digitale economie is een aantal grote spelers actief. De vraagstukken rond deze grote spelers zijn veelzijdig. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vragen over mogelijk misbruik van marktmacht, privacy en de rol van data. Er is dan ook geen eenduidig antwoord op de vraag wat de juiste manier en het juiste moment is om in te grijpen. Dit zal per vraagstuk verschillen. Op veel terreinen bestaat al regelgeving. Een voorbeeld is het mededingingsrecht om misbruik van een machtspositie te voorkomen. Om de meest geschikte manier te bepalen om met problemen als gevolg van marktdominantie om te gaan, is wat mij betreft een eerste stap te kijken wat we met bestaande regelgeving kunnen en waar nodig om te kijken hoe regelgeving aangepast kan worden. Daar waar bestaande regelgeving niet voldoet, komt nieuwe regelgeving aan de orde. Dit zal doorgaans Europese regelgeving zijn omdat de grote digitale spelers in de hele EU actief zijn. In de digitaliseringsstrategie zal ik nader ingaan op de verschillende vraagstukken die de grote spelers met zich meebrengen.

Vraag 3

Erkent u de wijze waarop ACM de markt definieert bepalend is om te concluderen of er wel of geen sprake is van aannemelijke marktmacht?

Antwoord 3

De wijze waarop de ACM de markt definieert is geen doorslaggevende, maar wel een zeer belangrijke factor om te bepalen of sprake is van een economische machtspositie.¹ Om in een concrete zaak te bepalen of sprake is van een economische machtspositie, start de ACM namelijk met het definiëren van de relevante markt. Op basis van de relevante markt kijkt de ACM naar het marktaandeel van de onderzochte ondernemingen en andere factoren zoals de mate van dynamiek en toetredingsmogelijkheden en wordt bepaald of sprake is van een economische machtspositie.

Marktafbakening is een instrument om de grenzen van het speelveld waarop ondernemingen met elkaar concurreren af te bakenen. De voornaamste doelstelling van de marktbevestiging is het analyseren van de concurrentiedruk die de onderzochte ondernemingen ondervinden. Hierbij kijkt de ACM welke producten en diensten door afnemers worden gezien als alternatieven voor de producten of diensten van de onderzochte ondernemingen (vraagsubstitutie), welke aanbieders van andere producten en diensten snel en zonder significante investeringen kunnen overschakelen op het aanbieden van de producten en diensten van de onderzochte ondernemingen (aanbodsubstitutie), en naar de mogelijkheden van toetreding van nieuwe aanbieders van de producten en diensten van de onderzochte ondernemingen (potentiele concurrentie).

De producten die afnemers als alternatieven zien en de producten van aanbieders die makkelijk kunnen overstappen behoren tot dezelfde relevante markt als die waarop de onderzochte ondernemingen actief zijn. Eventueel komt hierbij de positie van potentiële toetreders nog bij. Op een brede relevante markt die veel verschillende substituten omvat, zal minder snel sprake zijn van marktmacht dan op een smalle relevante markt die weinig substituten omvat.

Vraag 4

Heeft de ACM de bevoegdheid om de markt anders te definiëren, waardoor er ook andere conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot marktmacht?

Antwoord 4

De ACM bepaalt zelfstandig hoe ze de relevante markt definieert. Hierbij maakt de ACM wel gebruik van algemene principes die voortvloeien uit het (Europees) mededingingsrecht en jurisprudentie. Zo maakt de ACM bijvoorbeeld gebruik van de «Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht». Belanghebbenden kunnen tegen beslissingen van de ACM en dus ook tegen de marktafbakening in beroep gaan bij de Rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Marktdefinities zijn overigens een momentopname. De relevante markt en de conclusie of een bepaalde onderneming een economische machtspositie heeft, kan daarom per keer verschillen. Zo kan de relevante markt als gevolg van bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen veranderen. Bepaalde producten die eerst niet als substituten worden gezien, kunnen bij een volgende analyse mogelijk wel als substituten worden gezien (of andersom). De relevante markt kan daarom ruimer of smaller worden.

Vraag 5

Bent u bereid om in kaart te brengen of voorbeelden te geven wat het zou betekenen als de ACM ook «consent agreements» met bedrijven kan overeenkomen, zoals de Federal Trade Commission in de Verenigde Staten dat kan?

¹ De term aannemelijke marktmacht, zoals gehanteerd in de vraag, is afkomstig uit de sector specifieke regelgeving. In de Mededingingswet wordt de term economische machtspositie gebruikt. Beide termen hebben echter dezelfde betekenis.

Antwoord 5

De ACM beschikt al over een instrument dat vergelijkbaar is met de «consent agreements» die de FTC kan overeenkomen. In een mededingingszaak kunnen de partijen die onderwerp zijn van onderzoek toezeggingen doen wanneer de ACM mededingingsproblemen signaleert. Ze kunnen bijvoorbeeld toezeggen bepaalde gedragingen te beëindigen om te voorkomen dat de ACM een boete of last onder dwangsom oplegt. Op grond van artikel 12h van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt kan de ACM op verzoek van een marktorganisatie een besluit nemen waarmee door die marktorganisatie gedane toezeggingen een bindend karakter krijgen. De ACM kan dat doen indien zij het bindend verklaren van een toezegging doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Een voorbeeld waarin de ACM een toezeggingsbesluit heeft genomen is in de betonmortelsector. Verschillende betonmortelbedrijven hebben de ACM toegezegd hun gedragingen aan te passen om mededingingsrisico's te ondervangen.

Vraag 6

Herinnert u zich dat u in het algemeen overleg heeft aangegeven dat de Europese Commissie zal komen met voorstellen die gaan over de algemene voorwaarden die platforms gebruiken, over de volgorde van de zoekresultaten en over geschillenbeslechting? Is op hoofdlijnen al bekend wat deze voorstellen in gaan houden en wanneer de Europese Commissie met deze voorstellen komt?

Antwoord 6

De Europese Commissie komt naar verwachting in april met een voorstel over de relatie tussen platforms en de bedrijven die gebruikmaken van deze platforms. Hoe het voorstel er exact uit gaat zien is mij niet bekend. Op basis van gesprekken met de Commissie is de inschatting dat de volgende punten onderdeel zullen zijn van het voorstel: de algemene voorwaarden die ondernemers ten opzichte van platforms hanteren, de volgorde van zoekresultaten, de voorwaarden waaronder ondernemers van een platform mogen worden verwijderd en geschillenbeslechting. Over de exacte uitwerking zal meer bekend worden wanneer de Commissie het voorstel publiceert. Ik zal uw Kamer na publicatie per BNC-fiche informeren over het voorstel en mijn inzet in Europa.