

Position Paper Autoriteit Consument & Markt

Rondetafelgesprek over de marktdominantie van internet- en technologiebedrijven

31 januari 2018

ACM ziet toe op creatie en misbruik van marktmacht door big tech bedrijven en bescherming van consumenten. Big tech bedrijven worden steeds groter en dat roept maatschappelijke vraagstukken op. Groot zijn staat echter niet per definitie gelijk aan het hebben van marktmacht en niet alle vraagstukken zijn gerelateerd aan marktmacht. ACM zet in op het investeren in kennis, actief volgen van ontwikkelingen in de markt om tijdig in te kunnen grijpen en zoekt de samenwerking met andere nationale en internationale toezichthouders.

Wat ziet de ACM?

De economische impact van big tech bedrijven neemt onverminderd toe.

In hoog tempo introduceren ze nieuwe producten, diensten en business modellen die het leven voor consumenten makkelijker maken. Ook creëren ze nieuwe markten en zorgen ze voor een flinke opschudding in bestaande markten. Door innovatievermogen en financiële kracht zijn ze in staat om snel omvangrijke marktposities op te bouwen die door schaal- en netwerkeffecten al snel onaantastbaar lijken ('winner takes all'). Een centrale vraag daarbij is of sprake is van duurzame en onaantastbare marktmacht of dat de stevige posities door voortdurende technologische ontwikkeling en door de opkomst en groei van nieuwe, innovatieve spelers weer zullen eroderen.

Big techs creëren welvaart maar veroorzaken ook grote maatschappelijke vraagstukken

Internet- en technologiebedrijven leveren innovatieve diensten, nieuwe efficiëntere manieren om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en instrumenten voor sociale interactie. Die leveren veel consumentenwelvaart op. De sterke groei van deze diensten leidt ook tot zorgen in de samenleving omdat het druk zet op verschillende publieke belangen. Er leven begrijpelijke vragen over zaken als de keuzevrijheid van consumenten, de prijs voor gebruik van de platforms door aanbieders van diensten (denk aan de commissies die Thuisbezorgd rekent aan restauranthouders), condities waaronder toeleveranciers opereren (denk aan de bezorgers van Deliveroo), omgang met privacygevoelige data (denk aan Facebook), effecten op de leefbaarheid van steden (denk aan Airbnb en de opkomst van online winkelen) en de effecten op spelers in traditionele markten (denk aan taxi's die zich beklagen over een ongelijk speelveld met Uber).

ACM heeft een rol vanuit haar taken als mededingingsautoriteit en consumentenbeschermer

ACM onderkent de relevantie en de grote invloed van de digitale economie op haar missie als markttoezichthouder. Het is begrijpelijk dat bij vragen over het optreden van big tech bedrijven ook verwachtingsvol naar mededingingstoezichthouders zoals de ACM wordt gekeken. De ACM heeft immers stevige bevoegdheden om het ontstaan van marktmacht te voorkomen (via het concentratietoezicht) en om misbruik van economische machtsposities te bestraffen. Zij ziet bovendien toe op de bescherming van consumenten via specifieke wetten. De ACM zet deze bevoegdheden waar nodig en waar mogelijk in om problemen te voorkomen of aan te pakken.

Groot staat niet per definitie gelijk aan marktmacht

De mededingingswetgeving richt zich op het tegengaan en bestraffen van gedragingen die een gezonde mededinging belemmeren. Het mededingingsrecht is bij uitstek geschikt om het ontstaan van marktmacht door concentraties en de uitoefening van marktmacht te onderzoeken en aan te pakken indien nodig. Om te kunnen vaststellen of een big tech bedrijf beschikt over een economische machtspositie of dat een overname leidt tot een significante belemmering van de mededinging moet eerst worden vastgesteld op welke markt(en) wordt geconcentreerd en met wie. In het geval van big tech is dat soms ambigu. Een paar voorbeelden.

- Concurrereert Facebook alleen met andere sociale netwerken, of ook met videoplatforms, met communicatie-apps, en met online nieuwsites? En om welke klanten concurrereert zij dan: om adverteerders, om consumenten, of om nieuwsleveranciers?
- Zou Apple met haar betaaldiensten concurreren met de Nederlandse banken?

De antwoorden op deze vragen staan niet op voorhand vast maar zijn bepalend voor het risico op mededingingsproblemen en bepalen daarmee de noodzaak voor de ACM of de Europese Commissie om op te treden. Wat big tech bijzonder maakt is dat de bedrijven grote marktposities kunnen hebben, bijvoorbeeld in internet zoekdiensten, maar tegelijkertijd onderling stevig concurreren op andere markten en op innovatiekracht.

Het beschikken over marktmacht is niet verboden

Het beschikken over marktmacht is niet verboden, misbruik maken daarvan wel. Ook de creatie van marktmacht door een concentratie kan worden verboden. In de zaken die de ACM tot nu toe heeft onderzocht (Thuisbezorgd, Online Videoplatforms) hebben we niet geconstateerd dat sprake was van marktmacht op de betrokken relevante markten. Dat sluit natuurlijk niet uit dat dat voor andere spelers op andere markten wel het geval kan zijn. Zo heeft de Europese Commissie Google bestraft voor misbruik van haar economische machtspositie op de markt voor internet zoekdiensten.

Niet alle problemen hebben te maken met marktmacht

De ACM constateert dat –wellicht tegen de heersende gedachte in- een aantal genoemde maatschappelijke vraagstukken niet of slechts indirect gerelateerd zijn aan de uitoefening van marktmacht. Deze ongemakken lijken het gevolg te zijn van andere vormen van marktfalen dan marktmacht. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de mogelijkheid dat bedrijven geen rekening houden met negatieve effecten van het gebruik van hun diensten op de maatschappij (bijvoorbeeld op leefbaarheid of veiligheid), dat bedrijven onvoldoende doen aan privacybescherming, dat consumenten onvoldoende geïnformeerd zijn om in te kunnen schatten of ze een goede deal krijgen (informatie-asymmetrie) of de beperkte rationaliteit van mensen bij het nemen van besluiten. Voor deze vraagstukken bestaan doorgaans specifieke wetten met eigen toezichthouders zoals bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens met de Autoriteit Persoonsgegevens als toezichthouder. Zoals gezegd heeft de ACM als multifunctionele toezichthouder ook een rol waar het gaat om het aanpakken van schadelijk gedrag van big tech bedrijven tegenover consumenten (denk aan het onderzoek naar de algemene voorwaarden van digitale platforms). Een vraagstuk kan ook meerdere toezichtgebieden raken. In die gevallen is samenwerking een oplossing. Zo onderzoekt ACM bijvoorbeeld samen met het CvdM de relatie tussen online platforms en vrije nieuwsgaring. De uitkomsten van dit onderzoek verwachten wij in de eerste helft van 2018 te kunnen presenteren.

Wat doet de ACM?

De strategie van de ACM in digitale markten leunt op drie pijlers:

1. Investeren in kennis over de werking van digitale markten

Digitalisering maakt markten steeds complexer. Grenzen tussen markten vervagen doordat technologiebedrijven nieuwe markten ontwikkelen en bestaande markten betreden met nieuwe diensten of business-modellen. Dit levert nieuwe vragen op over wat precies de markt is, en tot welke problemen dit kan leiden. In het regeerakkoord wordt hier terecht onze aandacht voor gevraagd. Vaststellen wat de echte problemen in deze markten zijn en bepalen wat wel en niet mag vereist grondig inzicht in de werking van digitale markten. De ACM ziet dat als één van haar speerpunten. De ACM investeert sterk in kennis over de werking van digitale markten. Zo heeft de ACM vorig jaar een marktstudie naar online video platforms uitgevoerd en hebben we in ECN-verband¹ gewerkt aan de monitoring van de effecten van de toezeggingen van hotelboekingsites zoals Booking.com. Daarmee kunnen we in het geval van problemen goed geëquipeerd ingrijpen. Ook pakt ACM zaken in digitale markten op om marktpartijen te laten zien hoe zij aankijkt tegen bepaalde vraagstukken (denk aan Thuisbezorgd).

2. Actief volgen om tijdig te kunnen ingrijpen

Digitale markten veranderen snel. ACM ziet dat internet- en technologiebedrijven snel enorme schaal kunnen bereiken in markten. Zij ziet ook dat voortdurende technologische innovatie een belangrijke bron is van consumentenwelvaart en ook kan leiden tot de afbraak van bestaande machtsposities. De innovatiedynamiek is één van de drijvende factoren achter concurrentie in digitale markten. ACM wil die dynamiek niet verstoren maar wil tegelijkertijd wel tijdig kunnen ingrijpen ingeval van schadelijk gedrag. ACM zet daarom sterk in op het actief volgen van ontwikkelingen (bijvoorbeeld door marktstudies naar online videoplatforms, fintechs in het betalingsverkeer, internet interconnectie). Daarmee laat ACM zien de sector actief in de gaten te houden en kan zij eventuele mededingingsproblemen in een vroeg stadium herkennen en er snel op acteren.

3. Inzetten op internationale en nationale samenwerking

Internet- en technologiebedrijven opereren wereldwijd en de maatschappelijke issues gaan over de nationale grenzen of de domeinen van specifieke nationale toezichthouders heen. Het gedrag van big tech bedrijven is dus niet alleen een zaak van nationale mededingingsautoriteiten. Ook de Europese Commissie speelt hier als mededingingstoezichthouder een belangrijke rol (denk aan de Google shopping zaak). De nationale toezichthouders zijn hierbij nauw betrokken. Binnen het ECN-netwerk worden de Europese cases op digitale markten besproken en afgestemd tussen de nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie. ACM zoekt actief de samenwerking met andere mededingingsautoriteiten in Europa op het digitale vlak. Ook zoekt ACM de samenwerking met andere toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en het CvdM op. Daarbij staat steeds de vraag voorop wie de “best geplaatste” autoriteit is om een bepaalde zaak op te pakken en of samenwerking een effectievere aanpak kan opleveren.

¹ ECN, het European Competition Network, is het samenwerkingsverband van de nationale mededingingsautoriteiten in de EU en de Europese Commissie.