



BESCHOUWING

Dominantie platformen vraagt om alerte toezichthouders

De Europese mededingingsregels verbieden bedrijven om misbruik te maken van een economische machtspositie, bijvoorbeeld via oneerlijke prijzen of koppelverkoop. Deze regels dateren echter van vóór de opkomst van platformen als Google, Facebook en Booking.com. Is het mededingingstoezicht wel op deze platformen toegerust?

MARCO HAAN
Hoogleraar Industrial organization
aan de Rijksuniversiteit Groningen

BASTIAAN OVERVEST
Programmaleider
Innovatie & Wetenschap bij het Centraal Planbureau

Platformen liggen onder het vergrootglas van concurrentietoezichthouders. Zo heeft de Europese Commissie (EC) hoge boetes opgelegd aan platformen vanwege misbruik van een economische machtspositie: Microsoft kreeg in 2004 een boete van 497 miljoen euro vanwege de koppeling tussen Windows en Media Player, en Google in 2017 een boete van 2,4 miljard euro wegens benadeling van prijsvergelijkingssites door Google Shopping, en afgelopen zomer zelfs een van 4,3 miljard euro vanwege koppelverkoop bij Android. In Duitsland verbood het Bundeskartellamt in 2015 Booking.com om prijsvoorwaarden aan hotels op te leggen. Ook Nederland blijft niet achter. Al in 2010 publiceerde de Nederlandse Mededingingsautoriteit – als een van de voorgangers van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) – een rapport over de implicaties van tweezijdige markten voor het mededingingstoezicht. De ACM werkt nu aan een marktstudie over *app stores*.

Disclaimer: Bij het schrijven van dit artikel hebben de auteurs gebruikgemaakt van de gratis dienst Google Docs van platformbedrijf Alphabet.

Is de aandacht van toezichthouders voor platformen terecht? Platformen lijken inderdaad vaak dominant en roepen weerstand op bij bedrijven die voorbij worden gelopen. Maken platformen werkelijk misbruik van hun positie, of spekken de boetes vooral de kas van de EC? Dit is geen eenvoudige vraag: de economische literatuur is nog volop in ontwikkeling, net als de mededingingspraktijk. In dit artikel doen we niettemin een dappere poging tot beantwoording.

EXTERNE NETWERKEFFECTEN

Vroeger was de wereld van het mededingingstoezicht relatief eenvoudig. Neem Standard Oil, in de negentiende eeuw een bijna-monopolist die olie verkocht, een overzichtelijk en tastbaar product. Standard Oil maakte misbruik van zijn economische machtspositie op het moment dat het bijvoorbeeld oneerlijke deals sloot met toeleveranciers, of lage prijzen vaststelde om concurrenten buiten de markt te houden. Het bedrijf was, aan het einde van de negentiende eeuw, de belangrijkste inspiratie voor de eerste mededingingswetten in de VS.

Nu, bijna anderhalve eeuw later, hebben de mededingingsautoriteiten hun pijlen vooral gericht op de dominante platformen, dus op bedrijven met een veel ingewikkelder bedrijfsmodel dan het oude Standard Oil. Een voorbeeld is Alphabet, het moederbedrijf

van Google. Platformen fungeren als intermediairs die twee groepen gebruikers bij elkaar brengen. Zo brengt Alphabet consumenten in contact met adverteerders. Via de zoekmachine Google Search, en Android – het besturingssysteem voor mobiele apparaten – kan het informatie over gebruikers verzamelen en zorgen dat zo veel mogelijk gebruikers zo relevant mogelijke advertenties van aanbieders zien.

De wetenschap biedt weinig handvatten om te bepalen wanneer een bedrijf een machtspositie heeft

Belangrijke publicaties in de economische literatuur over tweezijdige markten zijn Caillaud en Jullien (2003) en Rochet en Tirole (2003). Elders in dit dossier bespreken Bolt en Van der Leij de platformeconomie meer gedetailleerd. Voor dit artikel is het met name belangrijk dat er op platformen sprake is van *externe netwerkeffecten*. Een voorbeeld hiervan is Windows, het besturingssysteem van Microsoft. Gebruikers zijn immers gebaat bij veel en goede Windows-compatibele programma's. Andersom zijn aanbieders van zulke programma's ook gebaat bij veel Windows-gebruikers. Externe netwerkeffecten kunnen ook negatief zijn. Adverteerders zijn bereid meer te betalen om te adverteren op een zender die meer kijkers trekt, terwijl veel advertenties een tv-zender juist minder aantrekkelijk maken voor kijkers.

Een belangrijk inzicht is dat platformen zo veel mogelijk proberen om externe netwerkeffecten te internaliseren. Vaak is het aantrekkelijk om aan één kant van de markt een prijs lager dan de kostprijs te vragen, en zo het platform aantrekkelijker te maken voor de andere kant van de markt. Kranten als *Metro* zijn gratis voor lezers, om zo meer te kunnen verdienen aan de adverteerders. Pinbetalingen zijn gratis voor consumenten, maar kostbaar voor bedrijven. Bij een platform is dus niet alleen de totale prijs bepalend voor de markt vraag, maar ook de prijsverhouding. Dat is een wezenlijk verschil met een traditioneel bedrijf, waarmee vanzelfsprekend ook rekening moet worden gehouden met het beoordelen van mogelijk misbruik van een dominante

positie. Het maakt het ook een stuk lastiger om in te schatten wanneer er bij een platform sprake is van misbruik van een economische machtspositie.

MISBRUIK ECONOMISCHE MACHTSPOSITIE

Het verbod op zulk misbruik is een van de vier pijlers van het Europese mededingingsrecht, naast fusiecontrole, het verbod op concurrentie beperkende afspraken en het verbod op staatssteun. De gebruikelijke interpretatie van het misbruikverbod is dat bedrijven met een dominante positie hun afnemers niet mogen uitbuiten via een excessieve of oneerlijke prijs, en ook hun concurrenten niet mogen uitsluiten van de markt.

De economische wetenschap biedt weinig handvatten over *wanneer* een bedrijf een economische machtspositie heeft. In de praktijk veronderstellen toezichthouders vaak dat dit het geval is – en dat een bedrijf dus dominant is wanneer het marktaandeel meer dan vijftig procent bedraagt. Maar bij sterke prijsconcurrentie, zoals bijvoorbeeld bij sommige veilingen of aanbestedingen, kan een bedrijf dat de hele markt bedient toch nauwelijks marktmacht hebben.

Ook is de *afbakening van de markt* cruciaal. Een te ruime marktdefinitie onderschat de mate van marktmacht, maar bij een te smalle definitie kan een bedrijf onterecht als dominant gezien worden. De veronderstelling dat een groot marktaandeel een aanwijzing is voor een economische machtspositie is op een platformmarkt nog problematischer (Evans, 2003). Een platform met een groot marktaandeel aan één zijde is niet noodzakelijkerwijs dominant – want vanwege externe netwerkeffecten kan het platform niet zomaar zijn prijzen verhogen.

Over *uitsluiting* bestaat wel economische theorie, maar die is niet altijd praktisch toepasbaar (Rey en Tirole, 2007). Het is met name lastig om wenselijk gedrag te onderscheiden van ongewenst gedrag. Als een dominant bedrijf een lage prijs bepaalt, dan is het vaak lastig te beoordelen of het gewoon scherp aan het concurreren is, of zich schuldig maakt aan dumprijzen (*predatory pricing*) om een concurrent uit de markt te werken. Als een bedrijf producten integreert, kan dat consumenten blij maken (innovatie!) of juist een concurrent uitsluiten van een van de gekoppelde producten (*exclusionary bundling*). Is een standaard ingebouwd autonavigatiesysteem bijvoorbeeld een manier om TomTom uit te sluiten van de markt, of iets waar de autoconsument gelukkiger van wordt – en er ook meer voor wil betalen?

Zonder een helder economisch kader is er een gere-

de kans op *false positives*: gedrag van bedrijven dat als overtreding wordt aangemerkt, zonder dat er een economisch probleem is. De EC heeft daarom in 2009 uitleg gegeven over haar interpretatie van het misbruikverbod, en daarbij drie stappen geformuleerd voor het toezicht.

Ten eerste moet de markt zorgvuldig worden afgebakend, en moet er worden vastgesteld of het bedrijf daar dominant is. De tweede stap is de *as efficient competitor*-test. Daarbij wordt er nagegaan of het gedrag van de dominante partij de concurrentie zou belemmeren van een mogelijk hypothetisch bedrijf dat *even efficiënt* is. Als de prijs boven de economisch relevante kosten ligt van een net zo efficiënte concurrent, dan is misbruik volgens de EC niet waarschijnlijk. Een bedrijf kan daarom zijn eigen kosten als maatstaf nemen, en hoeft een minder efficiënte concurrent niet te beschermen. Bij onderzoek naar een platform zal de toezichthouder dus moeten kijken naar een mogelijke uitsluiting van een – al dan niet hypothetisch – concurrerend platform.

De derde stap is dat de toezichthouder nagaat of het gedrag van de dominante speler tot schade voor consumenten leidt. Dat is in de context van platformen niet eenvoudig, omdat platformdiensten voor consumenten vaak gratis zijn, terwijl de betalingsbereidheid hoog lijkt (Brynjolfsson et al., 2017).

TOEPASSINGEN

Bij het beoordelen van een mogelijk misbruik via een economische machtspositie bij platformen zijn er met name drie issues belangrijk: *koppelverkoop*, *beperkingen aangaande platformgebruikers* en *data als essentiële facilititeit*.

Koppelverkoop

Bij koppelverkoop of bundeling (*tying*) worden verschillende producten tezamen aangeboden. Een dominant bedrijf kan zo toetreding voorkomen (Nalebuff, 2004), juist omdat zo'n toetredster dan vaak ook de volledige bundel moet aanbieden om aantrekkelijk te blijven. Recente uitspraken van de EC tegen Google betreffen bundeling. In *Google Shopping* stelt de EC dat Google zijn dominante positie op de zoekmarkt misbruikt door generieke zoekresultaten van Google Search te bundelen met de eigen prijsvergelijker Google Shopping. In de Android-zaak werd Google beboet omdat het telefoongebruikers alleen toegang geeft tot de cruciale Google Playstore als de producent op al zijn telefoons twee andere Google-toepassingen (Chrome en Search)

geïnstalleerd heeft. Concurrerende zoekmachines en app-ontwikkelaars zouden zo het nakijken hebben.

Vanuit de economische theorie is bundeling door een platformbedrijf goed verklaarbaar. Zoals gesteld willen platformen vaak een lage prijs aan één kant van de markt vaststellen om optimaal gebruik te kunnen maken van de netwerkeffecten die dat aan de andere kant genereert. Choi en Jeon (2016) betogen dat een bedrijf op een platformproduct de facto zelfs een prijs onder nul kan vaststellen, juist door het te bundelen met een ander product dat voor consumenten nuttig is – en dan het hele pakket vervolgens gratis aan te bieden. Zo wordt het platform nog aantrekkelijker voor consumenten, wat weer meer winst genereert aan de andere kant van de markt. Wanneer daardoor betere alternatieven voor het gebundelde product niet meer verkocht worden, kan dat ten koste gaan van de totale welvaart. Maar het kan toch gunstig uitpakken voor consumenten als de lagere prijzen dat verschaalde aanbod meer dan compenseren (Choi en Jeon, 2016). Een ander mogelijk voordeel voor consumenten treedt op als twee platformen met bundels concurreren om de gunst van de consument. Dat kan leiden tot scherpere concurrentie en dus lagere prijzen dan wanneer er met losse producten wordt geconcurrereerd (De Cornière en Taylor, 2018).

Bij platformen kan bundeling dus concurrenten uitsluiten, maar toch goed zijn voor consumenten. De vraag is dan in hoeverre het gedrag van Google nadelig is. Als de EC consumentenwelvaart centraal stelt, is het niet evident dat in deze zaken de juiste beslissing is genomen. De koppeling Android en Google Search kan slecht zijn voor consumenten wanneer daardoor een concurrerende zoekdienst klein blijft. Maar de koppeling kan ook een consumentenwelvaartsverhogende vorm van productintegratie zijn. Bij *Google Shopping* kan men, met de EC, betogen dat de concurrerende prijsvergelijkers buiten de deur worden gehouden. Maar juist als er, na een zoekopdracht, een aantal prijzen worden getoond, kunnen consumenten alerter worden op prijsverschillen waardoor webwinkels scherper gaan concurreren.

Beperkingen aangaande platformgebruikers

Een platform kan ook beperkingen opleggen aan gebruikers, bijvoorbeeld een *prijnsbeperking (most favored nation clause, MFN)*. De prijspariteitsvoorwaarde van Booking.com is daarvan een bekend voorbeeld. Hotels op het platform van Booking.com mogen geen lagere prijs aanbieden op andere platformen (*wide MFN*) of

rechtstreeks aan de klant, bijvoorbeeld op hun eigen website (*narrow MFN*). Edelman en Wright (2015) betogen dat een MFN nadelig kan zijn voor consumenten, want consumenten die anders rechtstreeks naar een aanbieder waren gegaan, doen dat nu via het platform. Er wordt dus inefficiënt veel gebruikgemaakt van het platform. Daardoor heeft het platformbedrijf meer marktmacht, wat leidt tot hogere prijzen.

Er zijn ook argumenten dat MFN's wel gunstig kunnen uitpakken. Een MFN vergroot het aantal gebruikers en het aantal transacties via het platform, wat weer prikkels kan geven om te investeren in het

Dominante posities zijn vaak tijdelijk: tien jaar geleden waren MySpace en Hyves nog dominante platformen

platform en de zoektechnologie (Caffarra en Kühn, 2018). Booking.com betoogt dat het consumenten een nuttige dienst biedt (de mogelijkheid om eenvoudig hotels te vinden en te vergelijken), die het niet in de lucht kan houden als hotels elders lagere prijzen gaan aanbieden. Veel restaurants hadden misschien niet eens bestaan als ze niet via Thuisbezorgd.nl hun maaltijden aan de man konden brengen. Tegelijkertijd hanteert zowel Booking.com als Thuisbezorgd.nl provisietarieven van zo'n vijftien à twintig procent. Dat suggereert op zijn minst dat deze platformen een aanzienlijke marktmacht hebben.

Data als essentiële faciliteit

Een derde zorg van mededingingsautoriteiten betreft de data die platformen verzamelen. Een platform met veel gebruikers kan van die data zo veel profijt hebben dat het voor anderen lastig wordt om nog te concurreren. Alphabet zou bijvoorbeeld zo'n grote hoeveelheid informatie over consumenten kunnen verzamelen dat het voor anderen niet mogelijk is om effectief te concurreren op de markt voor advertenties, simpelweg omdat het adverteerders nooit zo veel kan bieden als Alphabet. Het is dan een *essential facility*: zonder die data is het onmogelijk om te kunnen concurreren. Prüfer en Schottmüller (2017) betogen dat verplichte dat-

deling kan voorkomen dat er een natuurlijk monopolie ontstaat op markten waarbij het bezit van data over consumenten kan leiden tot netwerkeffecten.

Dit was een zorg van de EC bij de fusie tussen Facebook en WhatsApp. De data verzameld via WhatsApp zouden Facebook te veel marktmacht kunnen geven op de markt voor adverteerders. Uiteindelijk was dat geen reden om de fusie te blokkeren: Facebook beloofde de gebruikersgegevens niet te koppelen aan hun WhatsApp-accounts. Vorig jaar kreeg het bedrijf alsnog een boete van 110 miljoen euro toen bleek dat deze belofte werd geschonden.

Om te beoordelen of datadelen maatschappelijk wenselijk is, spelen uiteraard meer factoren een rol: wat zijn de schaalvoordelen van meer data, wat betekent datadelen voor de investeringsprikkels, wat zijn de uiteindelijke effecten voor consumenten? In een analyse van verkoopdata van Amazon concluderen Bajari et al. (2018) dat meer data leidt tot betere voorspellingen, maar met afnemende meeropbrengsten. Dit suggereert dat een datavoorsprong op platformmarkten niet noodzakelijkerwijs tot dominantie leidt (let wel, Bajari is werkzaam als *chief economist* bij Amazon). En zie bijvoorbeeld ook Bruggert en Tichem (2018) in het *ESB*-themanummer over verplichte datadeling. De gebruikelijke afruil tussen statische en dynamische effecten speelt ook een rol. Google investeerde in 2015 bijvoorbeeld tien miljard dollar in zijn zoekmachine. Als data verplicht gedeeld moeten worden, wordt het lastig om die kosten terug te verdienen. Ook in Prüfer en Schottmüller (2017) kunnen de welvaartseffecten van het verplicht datadelen uiteindelijk negatief uitvallen.

CONCLUSIE

In steeds meer sectoren zijn platformen actief. Dat is een zorg voor toezichhouders, want platformen zijn vaak gevoelig voor monopolisering. Er is dan ook veel aandacht voor het mogelijke misbruik van een economische machtspositie door dominante platformbedrijven.

Economische theorie kan behulpzaam zijn. Maar economische modellen zijn vaak gericht op het achterhalen van eventuele mechanismen, en het verschaffen en inzichtelijk maken van afzonderlijke argumenten voor of tegen het mogelijke misbruik van platformen. De taak van de toezichhouders is om vervolgens al die argumenten af te wegen. Dat veel vooraanstaande industriële-organisatie-economen direct of indirect betaald worden door de grote tech-bedrijven maakt het er niet makkelijker op. Een voorbeeld: op Europees

economenplatform Vox.eu woedde enkele maanden geleden een discussie over de Android-zaak. Hal Varian verklaarde zich een groot tegenstander van de uitspraak van de EU, terwijl Caffarra et al. deze juist hartstochtelijk verdedigden. Varian is chieft econoom bij Google, Caffarra et al. hebben in deze zaak gewerkt voor Yandex, een Russische concurrent van Google met onder meer een eigen zoekmachine en Android appstore.

Bij recente Google-zaken in de EU lijkt er weinig oog te zijn voor de mogelijkheid dat het gedrag de consumentenwelvaart kan verhogen. Goed concurrentietoezicht is ook voorspelbaar toezicht: als bedrijven kunnen voorzien dat bepaald gedrag bestraft zal worden, zullen ze het eerder nalaten. In de Google-zaken lijkt de EC het eigen raamwerk over het misbruik van een economische machtspositie echter niet gevolgd te hebben. Als dominante bedrijven niet weten wanneer ze *compliant* zijn, zullen ze mogelijk concurreren met 'de handrem' erop. Dit kan nadelig uitpakken voor zowel innovatie als consumentenwelvaart. Maar juist bij platformen die elk hun unieke eigenschappen hebben, is het lastig om algemene richtlijnen te geven.

Digitale markten zijn dynamisch en de dominante posities vaak maar tijdelijk. Tien jaar geleden waren MySpace in de Verenigde Staten en Hyves in Nederland nog dominante platformen. Inmiddels zijn ze allebei weggevaagd door Facebook. Dit geldt ook wat betreft de markt voor browsers, waar Navigator en Explorer als voorgangers van Chrome en Firefox de dienst uitmaakten. In de markt voor zoekmachines waren Ilse en Altavista nog dominant. Op dynamische markten is veel onzekerheid over wat solide verdienmodellen zijn. Bedrijven weten vaak niet wat de (concurrentie-)effecten zijn en experimenteren daarom met verschillende producten en strategieën. Bij de toezichthouders ligt in dat geval de complexe maar cruciale taak om te bepalen wanneer een bedrijf opzettelijk maatschappelijk schadelijk handelt.

LITERATUUR

- Bajari, P., V. Chernozhukov, A. Hortaçsu en J. Suzuki (2018) *The impact of big data on firm performance: an empirical investigation*. NBER Working Paper, 24334.
- Bruggert, F. en J. Tichem (2018) Een algemene verplichting tot datadeling is niet wenselijk. *ESB*, 103(4763), 306–308.
- Brynjolfsson, E., F. Eggers en A. Gannamaneni (2017) Using massive online choice experiments to measure changes in well-being. mimeo.
- Caffarra, C. en K.-U. Kühn (2018) The competition analysis of vertical restraints in multi-sided markets. In: OECD, *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*, 213–227.
- Caillaud, B. en B. Jullien (2003) Chicken & egg: competition among intermediation service providers. *RAND Journal of Economics*, 34(2), 309–328.
- Choi, J.P. en D.-S. Jeon (2016) *A leverage theory of tying in two-sided markets*. CESifo Working Paper, 6073.
- De Cornière, A. en G. Taylor (2018) *Upstream bundling and leverage of market power*. Paper te vinden op users.ox.ac.uk.
- Edelman, B. en J. Wright (2015) Price coherence and excessive intermediation. *Quarterly Journal of Economics*, 130(3), 1283–1328.
- Europese Commissie (2009) *Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Evans, D. (2003) The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale Journal on Regulation*, 20(2), 325–381.
- Nalebuff, B. (2004) Bundling as an entry barrier. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 159–187.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006.
- Rey, P. en J. Tirole (2007) A primer on foreclosure. In: M. Armstrong en R. Porter (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3. Amsterdam: North-Holland, hoofdstuk 33.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2003) Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029.

In het kort

- ▶ Er is steeds meer aandacht voor het mogelijk misbruik van een dominante machtspositie door platformbedrijven.
- ▶ Bij recente zaken lijkt er weinig oog te zijn voor de mogelijkheid dat dominant gedrag ook welvaart kan verhogen.
- ▶ Goed toezicht is ook voorspelbaar toezicht: bedrijven zullen schadelijk gedrag nalaten als ze voorzien dat het bestraft wordt.