

Aan:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bits of Freedom  
Prinseneiland 97hs  
1013 LN Amsterdam

Rejo Zenger  
+31 6 39 64 27 38  
rejo.zenger@bof.nl

bitsoffreedom.nl  
IBAN: NL73 TRIO 0391 1073 80  
KVK: 34 12 12 86, Amsterdam

Geachte heer, mevrouw,

Recent heeft u de discussienotitie "Toekomstbestendigheid mededingingsbeleid in relatie tot online platforms" (hierna: "notitie") ter consultatie aangeboden. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om hier onze visie op te geven.

### Inleiding

1. Bits of Freedom's doelstelling is het beschermen van fundamentele grondrechten, zoals het respect voor de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van communicatie, in de context van digitale communicatie. Bits of Freedom heeft onvoldoende expertise op het gebied van het mededingingsrecht om iets te zeggen over "de toekomstbestendigheid van het mededingingsbeleid in relatie tot de digitale economie."
2. We kunnen echter wel iets zeggen over de analyse van de problematiek in het algemeen en de noodzakelijke breedte van de blik op de problematiek. In Nederland en Europa is het mededingingsbeleid hoofdzakelijk gericht op het waarborgen van een goede prijs, kwaliteit en keuze voor de consument. Maar in de digitale economie, waarin veel diensten "gratis" zijn en de concurrentie *one click away* heet te zijn, zijn veel meer belangen in het geding en zijn traditionele toetsingscriteria niet meer toereikend.

We geven u dan ook graag nog een aantal aanvullende factoren mee, die ons inziens relevant zijn voor de beschrijving van de kenmerken van platformen.<sup>1</sup> Daarnaast pleiten we voor een bredere blik dan alleen een economische.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Paragraaf 3 t/m 8

<sup>2</sup> Paragraaf 9 t/m 12

### Aanvullingen op kenmerkende factoren platformen

3. We kunnen ons goed vinden in de beschrijving van factoren die kenmerkend zijn voor platformen en de markten waarin deze platformen opereren. Ook Bits of Freedom ziet sterke netwerkeffecten, het samenstellen en het gebruik van enorme gegevenssets over gebruikers en diensten, de synergievoordelen die ontstaan door het combineren van die gegevenssets en hoe schaalvoordelen soms een toetredingsbarrière kunnen zijn. Toch ontbreken in de analyse nog enkele relevante kenmerken.
4. In de eerste plaats wordt het sector-overstijgende van enkele van de platformen onvoldoende meegenomen in de notitie. Dat is wel relevant, en wel om een drietal redenen. In de eerste plaats versterkt dit het genoemde “synergievoordeel” van de platformen. In de tweede plaats zorgt dit ervoor dat de impact van de macht van zo’n platform vele malen groter is.<sup>3</sup> In de derde plaats is dit een belangrijk verschil met klassieke monopolisten, die hoofdzakelijk binnen een enkele en afgebakende markt of sector, zoals de productie van olieproducten of de bouw, opereerden. Dat heeft mogelijk consequenties voor de manier waarop we denken over het mededingingsbeleid.
5. Een andere belangrijke eigenschap van deze platformen die niet of in ieder geval niet letterlijk wordt benoemd: ze zijn vaak een intermediair. Dit betekent dat ze in de positie zijn om mee te kijken met het gebruik van hun dienst door gebruikers. Soms gaat het daarbij zelfs om een tweezijdige markt, waarbij het platform welhaast de hele markt tussen aanbieders en afnemers overziet en stuurt. Dat versterkt weer het in de notitie genoemde “datavoorsprong”.
6. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat de grootste platformen op dit moment ook infrastructuur aanbieden aan potentiële concurrenten, bijvoorbeeld door middel van een login waarmee de identiteit van een gebruiker kan worden vastgesteld of door middel van toegang tot advertentienetwerken. Daarmee krijgen de grootste platforms ook veel inzicht in het gebruik van concurrerende diensten en hun bedrijfsvoering. Door dit gecombineerde inzicht in gebruikers en concurrerende diensten, wordt de concurrentiepositie van de grootste platformen erg groot. Ook dit lijkt ons uiterst relevant voor de beoordeling of het bestaande mededingingsbeleid adequaat is.
7. En in aanvulling daarop zijn er dan ook nog eens platformen die niet alleen boven een markt opereren, maar ook daarin. Een voorbeeld hiervan is Amazon. Een groot deel van handelaren op de Amerikaanse markt kunnen, vanwege de in de notitie genoemde netwerkeffecten, niet om Amazon heen. Amazon kan op basis van het gebruik van haar platform zien welke producten door concurrenten worden verkocht via haar platform. Ze kan goed zien welke producten het goed doen, en onder welke condities. Met die kennis kan Amazon zelf die bestlopende producten via hetzelfde

<sup>3</sup> De impact van de macht van Google’s zoekmachine moet in de context van alle diensten van Google worden gezien, van platform voor advertenties tot aanbieder van e-maildiensten en navigatieinstrument.

platform aanbieden. Omdat ze haar platform zelf inricht en de onderliggende architectuur niet transparant is, kan ze ook ongestraft haar eigen producten prominenter positioneren voor die van haar concurrenten plaatsen.

8. Tenslotte is het ook belangrijk om te verhelderen dat door netwerkeffecten het niet alleen makkelijker kan zijn voor een platform dat al veel gebruikers heeft om nieuwe gebruikers aan te trekken, maar ook dat het lastiger is voor een gebruiker om weg te migreren naar een ander platform.

#### **Meer dan alleen een economisch perspectief noodzakelijk**

9. De notitie is beschreven vanuit een economisch perspectief – en dat is begrijpelijk gegeven de kernvraag en de achtergrond van de opstellers. De notitie stelt dat het “net als in andere sectoren belangrijk is dat bedrijven in de digitale economie met elkaar concurreren” en dat dat ervoor zorgt dat “bedrijven elkaar scherp houden en hun best doen om consumenten een steeds betere prijs-kwaliteitverhouding te bieden.” We vinden dat echter een veel te smalle blik op de problematiek.
10. De impact van dit soort platformen is immers veel groter. Door de schaalgrootte in vrijwel alle mogelijke opzichten (de breedte van sectoren, het mondiale, de meerzijdigheid van markten) hebben dit soort platformen veel impact op onze maatschappij. Die impact gaat verder dan slechts het economische. Zulke platformen hebben ook enorm veel invloed op onder meer de vrijheid van meningsuiting, het onderwijs, de media, de sociale cohesie, arbeidsrecht en onze democratische rechtsstaat.
11. Willen we de impact van de macht van deze platformen goed op waarde schatten – en daarmee de wenselijkheid daarvan – dan moet naar het geheel van de impact van platformen gekeken worden. Met een puur economische bril naar deze platformen kijken maakt zonder twijfel problemen zichtbaar, maar de impact van het gebrek aan concurrentievermogen is veel groter. Anders gezegd, er is niet alleen sprake van (mogelijk) marktfalen, maar ook van een maatschappelijk falen.
12. Een meer holistische blik is ook belangrijk om te voorkomen dat de gekozen oplossingen fragmentarisch zijn. Zulke oplossingen adresseren op zijn best slechts een deel van de problematiek (maar veroorzaken mogelijk zelfs schade aan andere aspecten). Bits of Freedom is blij met de groeiende aandacht die er is voor andere instrumenten zoals de AVG om de potentiële negatieve gevolgen en het misbruik van de machtspositie van platform tegen te gaan en moedigt een verdere exploratie van instrumenten en samenwerkingen aan.

#### **Slotopmerking**

13. Tenslotte lijkt het ons verstandig om na te denken over de definitie van gebruikte terminologie. Wat wordt precies gerekend tot “een platform”? En wat definieert een “zakelijk gebruiker”?

Vanzelfsprekend zijn we graag bereid tot een nadere toelichting, mocht daartoe behoefte bestaan.

Met vriendelijke groet,

Rejo Zenger