

Toekomstbestendigheid mededingingsbeleid in relatie tot online platforms

Februari 2019

1 Inleiding

Op 19 december 2018 heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een consultatie uitgeschreven over online platforms. Oxera reageert hier graag op, aangezien het een thema is waar wij veel kennis van en ervaring mee hebben. Voor deze consultatie hebben wij dan ook kunnen putten uit onze eerder opgedane ervaring en inzichten op het gebied van online platforms. Dit omvat onder meer Oxera's onderzoek voor Google genaamd 'Benefits of online platforms', de consultatie van DG Comp op dit onderwerp en verscheidene artikelen uit Oxera's maandelijkse 'Agenda' publicatie.

De invloed van digitale platforms is de afgelopen tien jaar enorm gegroeid, zozeer zelfs dat ze nu in veel aspecten van ons dagelijks leven doordringen. De opkomst van online platformen heeft zowel voor consumenten als bedrijven aanzienlijke voordelen opgeleverd. Vooral in termen van meer gemak en een groter bewustzijn van de beschikbare opties bij het doen van aankopen. Zo besparen Europese consumenten naar schatting tussen de €12 en €117 per persoon per jaar dankzij het gemak van vergelijkingswebsites en een grotere keuze in producten.¹ Bedrijven profiteren van platforms doordat het ze helpt met het bereiken van een grotere groep klanten, wat voor extra verkopen kan zorgen.²

Online platforms bestaan in vele vormen en maten, wat het lastig maakt 'online platforms' in het algemeen te bespreken. Zo zijn er platforms waar een transactie plaatsvindt, zoals Amazon, en platforms die alleen verbinden, zoals Funda. Zelfs platforms die hetzelfde lijken te doen, zoals het vergelijken van hotels, kunnen anders in elkaar steken. Zo is Booking.com een platform waar consumenten ook daadwerkelijk hotels kunnen boeken, maar is Trivago een website die hotels vergelijkt en waar niet direct op het platform geboekt kan worden.

Ook appstores, mobiele besturingssystemen, zoekmachines en social media zijn digitale platforms. Het is daarom duidelijk dat, hoewel dit allemaal onder digitale platforms valt, het lastig is om dit als een te behandelen. Dit is

¹ Oxera (2015), 'Benefits of online platforms', prepared for Google, October, p. 32

² Oxera (2015), 'Benefits of online platforms', prepared for Google, October, p. 43.

belangrijk om mee te nemen wanneer het mededingingsbeleid wordt toegepast ofwel wordt geëvalueerd.

Wat alle digitale platforms gemeen hebben is dat het tweezijdige markten zijn, die zich kenmerken door netwerkeffecten. Dit houdt in dat hoe meer gebruikers of afnemers ze hebben aan een zijde, des te waardevoller ze zijn voor gebruikers/afnemers aan de andere zijde. Zo is het eerder genoemde Funda alleen aantrekkelijk voor huizenverkopers als er veel huizenzoekers de website bezoeken. Andersom geldt hetzelfde, huizenzoekers zullen eerder gebruik maken van een huizenwebsite waar veel te koop staande huizen op staan. In het geval van bijvoorbeeld social media werkt het iets anders: hier geldt dat hoe meer gebruikers ze hebben, hoe waardevoller ze zijn voor adverteerders.

Hoewel dit kan leiden tot beperkte concurrentie op de markt, doordat het voor nieuwe bedrijven lastiger kan zijn om toe te treden, kan het ook hevige concurrentie voor de markt stimuleren. Nieuwe platforms beginnen meestal als nichespelers die aan een specifieke behoefte van gebruikers voldoen, voordat ze worden uitgebreid om breder te concurreren. De betwistbaarheid van de markt fungeert als een belangrijke beperking op de macht van de gevestigde partijen. Van belang is daarom dat beleid en regelgeving erop gericht moet zijn ervoor te zorgen dat het vermogen om de markt te betreden en te groeien wordt gehandhaafd.

2 Is het beleid voldoende flexibel om ook met nieuwe uitdagingen door digitalisering om te kunnen gaan?

Hoewel traditionele instrumenten voor concurrentie en regulering relevant blijven voor digitale platforms, kunnen de specifieke kenmerken van marktmacht hun toepassing ingewikkelder maken.

Zoals hierboven aangegeven, spelen netwerk effecten een belangrijke rol bij het bepalen van concurrentie tussen platforms. Netwerk effecten kunnen toegangsbarrières verhogen, en zorgen dat het voor nieuwkomers moeilijker is om te concurreren. Ook is het, gegeven het tweezijdige karakter van platforms, lastiger om een markt af te bakenen. Reeds bekende instrumenten voor het bepalen van marktmacht, zoals meest nabije concurrent en marktaandeel kunnen daarom minder geschikt zijn om marktmacht te testen.

In veel gevallen is de kwestie waar mededingingsautoriteiten voor staan echter niet zozeer het beperking van marktmacht, maar eerder het zorgen dat de markt nu en op de lange termijn effectief blijft werken voor consumenten. Speciale aandacht is nodig om onbedoelde gevolgen van ogenschijnlijk heilzame interventies te voorkomen. Vooral interventies die innovatie of marktuitsluiting op de lange termijn kunnen schaden, kunnen een negatief effect op consumenten hebben.

2.1 Welke uitdagingen voor het mededingingstoezicht zijn er?

Zoals aangegeven, leveren de digitale economie en online platformen uitdagingen voor het mededingingstoezicht op, vooral rondom het afbakenen van de relevante markt en het bepalen van marktmacht. Daarnaast kan de aanwezigheid van online platformen gevolgen hebben voor collussie. Het kan namelijk makkelijker zijn om prijzen te vergelijken, waardoor het ook

makkelijker kan zijn om afwijkingen van prijsafspraken te identificeren. Oxera gaat in deze reactie niet in op de gevolgen van platformen op informatie-uitwisseling en collussie en beperkt zich tot zaken rondom marktafbakening en marktmacht van platformen. Hieronder zullen wij deze uitdagingen bespreken.

2.1.1 Marktafbakening

Door het tweezijdige karakter van een platform kan het afbakenen van de markt waarin een platform opereert een uitdaging zijn. Bijvoorbeeld, moet een aparte markt worden afgebakend voor beide kanten (bijvoorbeeld retailers en consumenten bij Google Shopping), of behoren beide kanten tot dezelfde markt? Over dit soort vraagstukken is al veel geschreven, zie bijvoorbeeld het OECD paper³, en het lijkt dat hier een algemeen geaccepteerd antwoord voor is. Echter, zelfs als het duidelijk is of er een of meerdere markten moeten worden afgebakend, brengt het afbakenen van de relevante markt potentiële uitdagingen met zich mee.

Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om te beoordelen of een groep van vergelijkbare digitale diensten, zoals WhatsApp, Twitter, Instagram en Snapchat, moet worden beschouwd als één markt (bijvoorbeeld messaging), twee markten (bijvoorbeeld sms-berichten en MMS-berichten) of meerdere markten. (bijvoorbeeld tekstberichten, MMS-berichten, videoberichten, enz.). Dit is nog voordat we ons afvragen hoe andere sociale-mediakanalen (zoals Facebook, LinkedIn, YouTube en SoundCloud) als mogelijke alternatieven communicatiesystemen fungeren.

Het algemene thema van elk van deze services en alle online platforms is het verkrijgen van de aandacht van de gebruiker. Niet onbelangrijk, met het verkrijgen van aandacht van de gebruiker, krijgt het platform inzicht in de *data* van consumenten. Deze data kan op verschillende manieren gebruikt worden door platforms om geld te verdienen. Dit is van belang, aangezien in veel tweezijdige markten minstens een kant niks betaalt voor het gebruiken van het platform. Zo kunnen consumenten gratis gebruik maken van bijvoorbeeld Facebook. In plaats van te betalen met geld, betalen consumenten dus met informatie: de attentie economie.

Waar normaal gesproken een traditionele kleine maar significante niet-tijdelijke prijsverhoging (SSNIP)-test wordt gebruikt voor het afbakenen van een markt, zou in dit geval, in theorie, de SSNIP-test kunnen worden vervangen door een gelijkwaardige 'afname van privacy'-test. In deze test zou privacy worden erkend als de inruil die consumenten maken wanneer ze 'betalen' voor de gratis diensten die zij afnemen van het platform.⁴ In praktijk is deze analyse echter lastig uit te voeren vanwege de databenodigdheden en de onvermijdelijke cognitieve vooroordelen bij consumenten bij het maken van de afweging tussen privacy en het gebruik van het platform.

³ OECD (2018), Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms

⁴ Een andere mogelijkheid is om de SSNIP-test aan te passen door in plaats van een prijsstijging, juist een afname van kwaliteit te analyseren. Op deze manier is de test ook toepasbaar op markten waarin geen prijs wordt gerekend. Zie voor verdere toelichting over deze SSDIQ-test het rapport van de OECD (2018).

Bovendien wijzen waarneembare trends in de markt op een ander soort concurrentie dan bij traditionele bedrijven. Er is een selectie van grote, wereldwijde Big Tech-spelers, zoals Microsoft, Facebook, Google, Apple, Amazon, Netflix, Spotify, eBay, Tencent en Alibaba die met elkaar concurreren. Hoewel deze bedrijven elk afkomstig zijn van een andere thuishandelsmarkt (desktopbesturingssystemen, sociale media, zoekmachine, hardware, enz.), convergeren ze steeds meer naar vergelijkbare services omdat ze proberen hun deel van de aandacht van de consument te behouden.

Bijvoorbeeld, Google schoof op van online zoeken naar de smartphonemarkt met Android en videostreaming met YouTube (naast andere diensten); Apple heeft Beats gekocht voor de lancering van de Apple Music-streamingdienst; en Amazon is uitgegroeid van een online boekhandel tot online foto opslag, muziekstreaming en videostreaming, en is tevens een van 's werelds toonaangevende leveranciers van cloud computing. Dit maakt dat marktafbakening in de traditionele zin misschien niet voldoende is, en er rekening gehouden moet worden met 'conglomerate markten'.

2.1.2 Marktmacht

Succesvolle platforms hebben bewezen vaak een nieuwe markt aan te boren. Concurrentie speelt zich af zowel 'in de markt', waar nieuwe bedrijven proberen de huidige platforms van hun troon te stoten door het aanbieden van betere service, als 'om de markt', waarbij nieuwe platforms worden ontwikkeld die een aangrenzende markt veroveren (bijv. Airbnb, die in eerste instantie een andere markt aansprak dan Booking.com, maar door het succes en latere aanpassingen een concurrent van Booking.com is geworden).

Terwijl er aanzienlijke concurrentie kan zijn voor de markt, kunnen hoge marktaandelen binnen de markt de norm zijn voor de winnaars - totdat ze worden onttroond door verdere innovatie verderop in de branche. Op dezelfde manier worden veel digitale bedrijfsmodellen gekenmerkt door grote initiële investeringen in de technologie die nodig zijn om een nieuw platform te creëren, gevolgd door een bedrijfsmodel met hoge marges. Als het gaat om het beoordelen van marktmacht betekent dit dat traditionele indicatoren, zoals marktaandelen en operationele marges, slechts een deel van het beeld schetsen. In plaats daarvan moeten we rekening houden met de onderliggende bronnen van marktmacht voor digitale platforms.

Consumententrends evolueren snel, wat in combinatie met de sterke netwerkeffecten in digitale markten kan resulteren in dramatische schommelingen in marktaandelen. Zo zijn ooit populaire zoekmachines zoals Yahoo! en Alta Vista overschaduwd door Google; terwijl de alomtegenwoordigheid van Facebook wegeeft onder jongere generaties die services kiezen met alternatieve privacy aanbiedingen zoals Snapchat. In sommige gevallen liggen onverwachte oorzaken (mede) aan de grondslag van deze ontwikkelingen, waardoor het moeilijk is om er als autoriteit rekening mee te houden. Zo is de populariteit van Facebook onder jongeren onder meer

gedaald doordat jongeren niet langer op hetzelfde sociale mediakanaal willen zitten als hun ouders.⁵

3 Wat is er al aan beleid en regulering?

In het licht van de specifieke uitdagingen en kansen die digitale markten kunnen bieden, wordt de roep van beleidsmakers om strengere regelgeving op digitale platforms op te leggen steeds sterker. Maar is het echt zo dat autoriteiten meer hulpmiddelen nodig hebben, of beschikken ze al over de tools die ze nodig hebben om de problemen aan te pakken? En als er nieuwe regelgeving wordt geïntroduceerd, waar dient dan over na te worden gedacht?

Ten eerste is het belangrijk om te erkennen dat digitale platforms al met een groot aantal toepasselijke regels worden geconfronteerd. Een typisch platform, zoals bijvoorbeeld een netwerkoperator, wordt beheerst door een reeks wetten, codes en richtlijnen op zowel nationaal als Europees niveau, met zowel positieve als negatieve effecten. Bijvoorbeeld:

- In 2018 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor de zogenoemde 'Platform to Business regulation', die zich richt op de relatie tussen online platforms en hun zakelijke gebruikers. De regulering is bedoeld om eerlijkheid en transparantie te bevorderen en de machtsverhouding tussen platforms en zakelijke gebruikers te veranderen. De regulering schrijft onder andere voor dat platforms duidelijkheid moeten geven over de manier waarop ze keuzes ranken.⁶
- geo-blocking-voorschriften voorkomen de ongerechtvaardigde discriminatie van dienstenaanbod tussen lidstaten, wat zou kunnen leiden tot hogere prijzen voor gebruikers met de laagste inkomens;⁷
- de onlangs goedgekeurde hervormingen van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) zorgen ervoor dat veel mediaregels nu ook gelden voor platforms;⁸
- de voorgestelde hervormingen van het auteursrecht die door het Europees Parlement zijn aangenomen geven nieuwe rechten aan journalisten en andere makers van inhoud, waarbij het opleggen van hoge

⁵ Social media onderzoek 2018, januari 2018, www.newcom.nl/socialmedia2018?page=socialmedia2018.

⁶ Europese Commissie (2018), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services'

⁷ Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) No 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC

⁸ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.

verantwoordelijkheden voor platforms ervoor zorgt dat auteursrechten worden geëerbiedigd en rechthebbenden worden vergoed.⁹

Bovendien zijn de standaard mededingingsbepalingen van de artikelen 101 en 102 VWEU en de nationale equivalenten hiervan ook van toepassing. Deze, in combinatie met traditionele marktanalyses, lijken een geschikt handhavingsinstrument te blijven voor veel (zo niet de meeste) van de schadetheorieën die wordt opgeworpen. De onderliggende principes van het identificeren van relevante markten en specifieke schade als gevolg van marktmacht zijn nog steeds relevant. Zo wordt er toezicht gehouden op zogenoemde 'most-favoured-nations' clausules, waarbij platformen opleggen dat geen ander verkoop kanaal een lagere prijs mag aanbieden, doormiddel van bestaande economische principes over uitsluiting. Ook zijn er boetes uitgedeeld aan bijvoorbeeld Google voor het misbruiken van een machtspositie door middel van ranking, waarbij de effecten analyses gebaseerd zijn op bestaande reeds bestaande mededingingsinstrumenten. De benaderingen van deze traditionele analyses vergen mogelijk wel enige aanpassing of aanpassing om de specifieke kenmerken van moderne digitale markten weer te geven.

4 Wel of niet verder ingrijpen of reguleren.

Het is belangrijk dat autoriteiten voorkomen dat ze overmatig handhaven met de mededingingswet in de hand en een onderscheid maken tussen zorgen over de marktmacht en zorgen rondom consumentenbescherming. De mededingingswet is goed ontworpen om aspecten van consumentenbescherming, zoals bezorgdheid over privacy te borgen.

De centrale vraag is dan ook welk probleem nieuwe regulering moet remedieren. Vanuit het mededingingsrecht gezien is de aanwezigheid van marktmacht alleen geen basis en draait het om het misbruik van marktmacht. In de afgelopen periode zijn er veel andere zorgen geuit rondom bijvoorbeeld privacy, werkgeverspositie en/of accurate nieuwsvoorziening. Voorzover deze zaken een uiting zijn van misbruik van marktmacht, zouden deze via het mededingsrecht benaderd kunnen worden. Onze huidige inschatting is dat dit niet evident is. In andere woorden, wij zien niet hoe meer concurrentie tussen platforms een remedie vormt voor de genoemde thema's.

Als verdere regelgeving of ingrijpen noodzakelijk worden geacht, moet worden erkend dat er geen uniforme oplossing bestaat. Verschillende vormen van platforms, technologieën, datasets en bedrijfsmodellen presenteren allemaal unieke risico's en kansen voor de samenleving, wat duidt op verschillende regelgevende behoeften en prioriteiten. Hoewel digitale platforms vaak internationaal lijken te zijn, zijn veel van hun producten, diensten en bijbehorende regelgevingskwesties sterk gelokaliseerd. Als zodanig is een zorgvuldige beoordeling per geval nodig alvorens ingrijpende regelgeving op de markt wordt opgelegd. Wij zullen hiervan een aantal voorbeelden bespreken.

⁹ European Parliament (2018), 'Parliament adopts its position on digital copyright rules', press release, 12 September.

Ten eerste, platformneutraliteit voorkomt dat exploitanten 'betaalde bekendheid' bieden aan hun zakelijke gebruikers. Betaalde bekendheid kan leiden tot meer gepolariseerde 'winner takes all' markten. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel van succes, prominente betalingen en meer succes - evenals een overeenkomstige vicieuze cirkel voor de verliezers.

Hoewel een dergelijke betaalde bekendheid kan leiden tot een verminderd consumentenwelzijn, is dit niet altijd het geval.¹⁰ Afhankelijk van de concurrentiewijze, kan het omgekeerde ook waar zijn. Als er wordt geconcurrereerd op kwaliteit, biedt betaalde zichtbaarheid de kans dat producten met hogere kwaliteit stijgen in de ranglijst, waardoor consumenten aan betere opties worden blootgesteld. Als concurrentie echter puur op prijs plaatsvindt, kan betaalde aandacht de aanbiedingen met de laagste prijs in de ranglijst omlaag duwen, waardoor het consumentensurplus daalt. Dus hoewel betaalde bekendheid in sommige gevallen een negatieve impact heeft op consument, is een algemeen verbod op betaalde bekendheid vermoedelijk niet geschikt.

Ten tweede, hoewel de concentratie van gegevens een bron van marktmacht kan zijn, biedt deze concentratie waarschijnlijk ook de grootste kansen op sociale voordelen voor gebruikers, doordat een grotere hoeveelheid data gebruikt kan worden om gebruikers te matchen en nieuwe inzichten in hun voorkeuren te onthullen. De vraag is of een interventie om dit informatievoordeel van platforms te verminderen in termen van toegenomen sociale waarde opweegt tegen het gevolg van verminderde efficiëntie van bedrijven. Het werpt ook de vraag op hoe de voor- en nadelen van de resultaten van digitale markten naar behoren kunnen worden afgewogen, met name als het gaat om bepaalde kortetermijnwinsten op sociaal gebied versus mogelijke langetermijnschade. Zo zorgen sterke netwerkeffecten er bijvoorbeeld op korte termijn voor dat er voordelen zijn bij het toestaan van een enkel, efficiënt platform om de hele markt te bedienen, terwijl dit op de lange termijn tot een verminderde keuze van dienstverleners voor consumenten en bedrijven kan leiden.

Ten derde, ontwikkelingen in rekenkracht en machinale leertechnieken hebben bedrijven in staat gesteld om geavanceerde algoritmen te ontwikkelen en veel meer gebruik te maken van de enorme hoeveelheden gegevens die zij over hun gebruikers verzamelen. De concentratie van veel verschillende (maar gerelateerde) gegevenssets zou daarom een bron van marktmacht kunnen zijn. Niet alle gegevens zijn echter hetzelfde. De meer duurzame, algemene gegevens zijn van lage waarde en gemakkelijk te repliceren, terwijl kortstondige, nauwkeurige details van de intentie van de consument op een bepaald moment (zoals een zoekopdracht naar 'nabijgelegen restaurant' op een mobiel apparaat) zeer waardevol zijn en bijna onmogelijk te reproduceren. Marktmacht beoordelen enkel op hoeveelheid data lijkt daarom niet geschikt.

Deze voorbeelden geven aan het niet eenvoudig is om beleid op alle platforms toe te passen. Een 'one-size-fits-all' methode is daarom niet geschikt, en een goed begrip van concurrentiedynamiek is cruciaal is als we de sociale

¹⁰ Oxera (2018), It's what you know about who you know: market power in digital platforms, Agenda article, December 2018.

voordelen van digitale platforms willen maximaliseren en tegelijkertijd het risico en de negatieve impact van de consoliderende marktmacht willen minimaliseren.

In deze context kunnen autoriteiten in de verleiding komen om te vertrouwen op een effects-based beoordeling - waarbij een conclusie van marktmacht wordt getrokken uit bewijs van een misbruik, in plaats van andersom. Daarbij is het belangrijk om duidelijk te zijn over wat een misbruik is. Een concurrentievoordeel hebben (zoals een goedgetraind algoritme) en concurreren om marktaandeel te winnen, is niet noodzakelijk hetzelfde als het hebben en misbruik maken van marktmacht of het opleggen van beperkingen om marktaandeel te winnen (zoals koppelverkoop of exclusieve handel). Het cruciale verschil tussen beiden is het al dan niet in staat zijn te handelen zonder rekening te houden met concurrenten en afnemers.

De acties van veel digitale platforms lijken sterk gemotiveerd door de dreiging van daadwerkelijke en potentiële concurrentie, zoals de voortdurende drive van concurrenten om te innoveren en relevant te blijven. Het resultaat is een gestage stroom van nieuwe producten, services en functies voor consumenten, omdat deze platformen de concurrentie willen afweren en nieuwe markten willen openen. Het is daarom belangrijk om het niveau van innovatie rechtstreeks te bekijken als onderdeel van de algemene beoordeling van de concurrentie.

De voordelen van de digitalisering wijzen op de belangrijke en delicate wisselwerking waar overheden momenteel voor staan bij het overwegen van interventies op markten voor digitale platforms. Hoewel het belangrijk is om ervoor te zorgen dat deze markten goed blijven functioneren, is het ook belangrijk om de aanzienlijke voordelen die ze bieden te herkennen en te beschermen. In het bijzonder is voorzichtigheid aan te bevelen om zo ongepaste interventies te vermijden die onbedoelde gevolgen kunnen hebben, waardoor de voordelen van platformen in het geding komen.

Als autoriteiten gehoor zouden geven aan de oproep tot verdere regulering, is het aanbevelingswaardig dat beleidsmakers dit baseren op een grondige, op feiten gebaseerde kennis van de complexe dynamiek van de specifieke markt. Ingrijpende handhaving die ervan uitgaat dat alle digitale platforms hetzelfde zijn, zijn waarschijnlijk ongeschikt en beperken veel van de voordelen die digitale platforms bieden.

5 Verplichting tot het delen van (bepaalde) data door dominante platforms.

De mate waarin verschillende bedrijven toegang hebben tot vergelijkbare gegevens is belangrijk voor de concurrentie en is afhankelijk van twee belangrijke factoren.

- **De kosten van het verzamelen van gegevens**, die op hun beurt afhankelijk zijn van hoe de gegevens worden verzameld. In grote lijnen kan dit op drie manieren gebeuren. Ten eerste kunnen mensen actief kiezen om hun gegevens te verstrekken (bijvoorbeeld betalingsgegevens); ten tweede worden de gegevens waargenomen uit hun gedrag (bijv. browsesgeschiedenis); of ten derde, de gegevens worden afgeleid door

analyse van eerder verkregen gegevens (bijv. persoonlijkheidskenmerken). Mensen kunnen echter van mening zijn dat sommige van hun gegevens gevoeliger zijn dan andere (zoals hun betalingsgegevens) en zullen minder bereid zijn deze gevoelige gegevens openbaar te maken.

- **De tijdsduur waarvoor een stuk gegevens relevant blijft.** De periode waarover gegevens relevant blijven, of wanneer deze mogelijk moet worden vernieuwd, wordt bepaald door de frequentie waarmee gegevenspunten kunnen veranderen. De browsegeschiedenis van iemand kan bijvoorbeeld een informatief gegevenspunt vormen voor slechts een paar minuten tot meerdere dagen, terwijl hun geboortedatum gedurende hun hele leven relevant is.¹¹

Om meer concurrentie op online advertentiemarkten aan te moedigen, kunnen toezichthouders verschillende hulpmiddelen gebruiken. Sommige methodes kunnen echter contraproductief zijn, vooral als het doel meer privacy is. Autoriteiten zouden bijvoorbeeld de kosten van gegevensverzameling kunnen verlagen door het delen van gegevens tussen adverteerders aan te moedigen (of verplicht te stellen). Het delen van meer gegevens kan het niveau van privacy echter verminderen.

Het delen van gegevens heeft ook een breder effect op de marktdynamiek. Wanneer het zich voordoet tussen adverteerders, is het waarschijnlijk dat adverteerders er beter van worden. Advertentieplatforms profiteren vaak van het geven van meer informatie aan adverteerders over individuen wanneer ze zich op hen richten in advertentieveilingen.¹² Meer uitgebreide gegevensuitwisseling tussen advertentieplatforms en adverteerders kan echter ook de prijzen onder specifieke omstandigheden verhogen, zeker in markten waar veel adverteerders concurreren om advertentie plaatsen.¹³

Beleidsmakers moeten er daarom rekening mee houden dat elke interventie op advertentiemarkten onbedoelde gevolgen kan hebben die de privacy kunnen schaden.

Met de juiste eigendomsrechten kunnen bedrijven en particulieren hun gegevens toevertrouwen aan een gecentraliseerde gegevensmakelaar, die vervolgens die gegevens tegen commerciële voorwaarden kan verstrekken aan derden. Consumenten kunnen door deze collectieve onderhandelingen hun vermogen vergroten om waarde te halen uit de gegevens die zij verstrekken; terwijl het voor bedrijven zorgt voor een meer gelijk speelveld voor het verkrijgen van persoonlijke gegevens. Afgezien van de juridische en ethische kwesties die hieruit voortvloeien, kan dit echter ook het risico

¹¹ See, for example, Kennedy, J. (2017), 'The Myth of Data Monopoly: Why Antitrust Concerns About Data Are Overblown', Information Technology & Innovation Foundation, 6 March, p. 7.

¹² Hummel, P. (2018), 'Value of Sharing Data', Google Inc.. Hummel, P. and McAfee, R.P. (2016), 'When does improved targeting increase revenue?', ACM Transactions on Economics and Computation (TEAC), 5:1, p. 4.

¹³ de Cornière, A. and de Nijs, R. (2016), 'Online advertising and privacy', The RAND Journal of Economics, 47, pp. 48–72.

inhouden dat er discriminatie voor consumenten ontstaat. Zouden 'hoogwaardige' en 'laagwaardige' consumenten op dezelfde manier worden gecompenseerd door datamakelaars? Of zouden er divisies ontstaan als datamakers de waardevolste soorten consumenten voor hun dataklanten zouden creëren?

6 Conclusie

De digitale economie en online platformen zorgen voor uitdagingen in het mededingingstoezicht, vooral rondom het afbakenen van de relevante markt en het bepalen van marktmacht.

Een one-size-fits-all handhavingsbeleid van de mededingingswet is niet geschikt om eventuele uitdagingen aan te pakken. Ingrijpende handhaving die ervan uitgaat dat alle digitale platforms hetzelfde zijn, zijn waarschijnlijk ongeschikt en beperken veel van de voordelen die digitale platforms bieden.

Speciale aandacht is nodig om onbedoelde gevolgen van ogenschijnlijk heilzame interventies te voorkomen. Hoewel bepaalde aspecten van digitale platforms mogelijk kunnen leiden tot meer marktmacht, moet er niet worden overgereguleerd. Vooral interventies die innovatie of de uitkomst van concurrentie op de lange termijn kunnen schaden, kunnen een negatief effect op consumenten hebben.
