

# Online platformen, offline impact

Toezicht op mededinging vanuit maatschappelijk perspectief



## Bericht aan het Parlement

De opkomst van online platformen gaat niet alleen gepaard met innovatie en voordelen voor consumenten, maar ook met maatschappelijke schade, zoals inbreuk op privacy, slechte arbeidsomstandigheden en impact op milieu en leefbaarheid van steden. Platformen hebben vaak een poortwachtersfunctie, waardoor zowel consumenten als aanbieders niet om hun diensten heen kunnen. De vernieuwing van het Europese mededingingsinstrumentarium biedt kansen om online platformen in een maatschappelijk wenselijke richting bij te sturen.

Het Rathenau Instituut constateert dat er behoefte is aan:

- Een toetsingskader voor de toezichthouder, dat maatschappelijke schade en het waarborgen van publieke waarden meeweegt. Het bevorderen van nieuwe toetreders op de markt is hierbij slechts één aspect;
- Regulering als nutsfunctie van sommige online platformen die behoren tot de digitale infrastructuur;

- **Afbakening van markten waardoor online bedrijven zich niet kunnen onttrekken aan regels waar hun offline concurrenten zich aan moeten houden;**
- **Speciale aandacht voor het zorgvuldig delen van data;**
- **Versteving van de positie van Europese en nationale toezichthouders en hun onderlinge samenwerking.**

### **Vijftien jaar online platformen**

In de afgelopen vijftien jaar zijn online platformen een steeds grotere rol in ons leven gaan spelen. Waar in 2010 Hyves nog een van de weinige populaire online platformen in Nederland was, zijn in 2020 Facebook, Airbnb en Bol.com niet meer uit ons leven weg te denken. In veel verschillende markten zijn nu online platformen actief: van sociale media, tot retail, en van de taximarkt tot overnachtingen. In eerdere onderzoeken signaleerde het Rathenau Instituut dat de kracht van platformen ook een keerzijde heeft. Hun dominantie kan leiden tot negatieve maatschappelijke effecten. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld, dat mensen meer gebruik zijn gaan maken van auto's via online platformen als Lyft en Uber, in plaats van het openbaar vervoer. Daardoor stijgt de uitstoot in de mobiliteitssector. Uber belooft de uitstoot te verminderen en zo bij te dragen aan publieke waarden als leefbaarheid en duurzaamheid. De toetreding van nieuwe online platformen in bestaande markten heeft dus niet alleen gezorgd voor innovatie en consumentenwelzijn, maar ook voor nieuwe maatschappelijke problemen, zoals inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers, slechte arbeidsomstandigheden van zzp'ers en de ondermijning van de democratie.

Op basis van deze analyse formuleerde het Rathenau Instituut in 2014 aanbevelingen om het mededingingsbeleid te vernieuwen. In 2019 leverden we inbreng op de EZK consultatie over de toekomstbestendigheid van het mededingingstoezicht in relatie tot online platformen. Inmiddels wordt de keerzijde van dominante online platformen breed erkend en wordt in Nederland en Europa gesproken over regulering van online platformen. Staatssecretaris Keijzer van Economische Zaken en Klimaat pleit in de Europese beleidsdiscussie voor een *ex ante* instrumentarium. Dit houdt in: een sterke toezichthouder, die voorafgaand aan bewezen machtsmisbruik al kan ingrijpen en die maatregelen van geval tot geval kan toespitsten op het concurrentieknelpunt dat bij een specifiek platform optreedt. Daarnaast worden op Europees niveau de richtsnoeren voor het mededingingstoezicht aangepast, zodat bijvoorbeeld rekening kan worden gehouden met de rol van data bij oneerlijke concurrentie. Ook wordt een breder bereik van het Europees mededingingstoezicht overwogen, zodat ook overnames die in de toekomst tot meer concentratie bij online platformen kunnen leiden, in beeld van de toezichthouder komen.

De beleidsvoorstellen erkennen de factoren die online platformen tot poortwachters kunnen doen uitgroeien. De voorstellen zouden het voor de toezichthouder mogelijk maken *vooraf* te handelen, met maatregelen op maat. Dus al voordat een online platform haar marktmacht heeft misbruikt. Tegelijkertijd zijn de handelingsopties van de voorgestelde toezichthouder nog beperkt uitgewerkt. Ze lijken bovendien sterk gericht

op het open houden van markten, zonder in overweging te nemen of die open markten ook leiden tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten. In dit Bericht aan het parlement geven we op basis van onze kennis een aantal aanbevelingen voor de beleidsdiscussie. Deze aanbevelingen hebben als doel, dat bij het toezicht op online platformen ook de maatschappelijke waarde en schade die zij in markten creëren worden betrokken.

### **Een maatschappelijk perspectief op mededinging**

De Europese interne markt bestaat om waarde te creëren voor inwoners van de Europese Unie. Het Europese mededingingsbeleid is voornamelijk gericht op het waarborgen van consumentenwelzijn, maar is ook bedoeld om bredere waarden en doelen te realiseren. Zo zijn rechtvaardigheid, pluraliteit en democratie ook verankerd in de Europese mededingingswetgeving en jurisprudentie. De vernieuwing van het mededingingsinstrumentarium biedt kansen om de maatschappelijke bijdrage en schade van online platformen te toetsen en bij te sturen.

De voorstellen die Nederland heeft uitgewerkt als inbreng in de Europese beleidsdiscussie richten zich op het specifieke karakter van platformbedrijven en de markten waarin zij actief zijn. Bij de vernieuwing van het mededingingsinstrumentarium is veel aandacht voor het bestrijden van monopolievorming door online platformbedrijven in markten. Er is echter nog geen aandacht voor een eerlijk speelveld om nadelige maatschappelijke effecten van online platformen terug te dringen. De markt functioneert niet alleen doordat consumenten keuzes hebben, maar ook doordat er een gelijk speelveld is wat betreft privacybescherming, informatie en transparantie over producten en diensten, gezonde, duurzame en veilige producten en diensten en consumentenbescherming. Daarnaast staan er meer Europese waarden en publieke belangen op het spel in de platformeconomie, zoals de bescherming van het publieke debat en de democratie, duurzaamheid, goede arbeidsomstandigheden voor werkenden en leefbaarheid. Succesvol mededingingsbeleid is afhankelijk van dit brede perspectief.

### **Focus op toetreding alleen is geen oplossing**

In de aard van digitale markten ligt een 'netwerkeffect'. Netwerkeffecten zorgen al snel voor monopolievorming. Het bevorderen van toetreding van een nieuwe speler op de markt zal dit niet tegengaan. Ook na bijvoorbeeld het opbreken van huidige dominante spelers, bewegen nieuwe concurrenten uiteindelijk door netwerkeffecten weer naar een monopoliepositie.

Zo was MySpace in het begin van deze eeuw het belangrijkste sociale medium en AOL het belangrijkste chatprogramma in een groot deel van de wereld. Beide hadden in deze markten een monopoliepositie. Uiteindelijk is MySpace ingehaald door Facebook en AOL door platformen als WhatsApp, Facebook Messenger en iMessage. Dit voorbeeld laat zien dat het consumentenbelang niet per definitie gediend is met nieuwe toetreding als dit leidt tot nieuwe monopolievorming en niet tot realisatie van publieke

waarden als gelijke behandeling, privacy en autonomie. Om de dominantie van online platformen te beteugelen, is dus meer nodig dan het bevorderen van toetreding van nieuwe spelers op de markt.

**Aanbeveling 1:** De Europese Commissie wil kunnen ingrijpen zodra er sprake is van een poortwachtersfunctie, als consumenten en aanbieders niet meer om een platform heen kunnen. Ingrijpen gebeurt op basis van een set toetsingscriteria en maatwerk per sector. Voor eerlijke concurrentie in markten moet het mededingingstoezicht op online platformen ook de maatschappelijke schade en het waarborgen van publieke waarden meenemen als criterium. Nederland kan dit onder de aandacht brengen in Europa. De Kamer kan de staatssecretaris steunen in het uitwerken van een breed toetsingskader, waarbij niet alleen toetreding het criterium is.

### **Online platformen reguleren als nutsfunctie**

Het louter bevorderen van toetreding van nieuwe aanbieders is ook geen oplossing, daar waar online platformen vanwege hun omvang al bijna een collectieve functie vervullen. Een voorbeeld is Airbnb. Er zijn wel kleinere concurrenten, maar door netwerkeffecten komen consumenten die bijvoorbeeld op zoek zijn naar een kamer wereldwijd al snel bij Airbnb uit.

Een oplossing daarvoor kan zijn om deze bedrijven juist samen te laten werken. In de Europese wetgeving bestaat een *'duty to deal'* die aanbieders van essentiële infrastructuur verplicht om met concurrenten samen te werken. Energiebeheerders moeten gebruikers bijvoorbeeld niet-discriminerende toegang geven tot het energienet. Hierdoor worden *lock-ins* voorkomen en consumentenbelangen beschermd. Voor online platformen gelden zulke regels niet, terwijl sommige zo dominant zijn, dat consumenten geen andere keuze hebben dan ze te gebruiken voor een bepaalde dienst of bepaald product. Interoperabiliteit, het kunnen switchen van aanbieder met behoud van je opgebouwde reputatie bijvoorbeeld, kan een oplossing zijn. Dit houdt in dat platforms onderling verbonden worden. Dit kan concurrentieknelpunten wegnemen. Een concurrent van Airbnb kan dan het volledige aanbod van Airbnb op haar website laten zien. Dit vergroot de feitelijke keuzevrijheid van consumenten, zonder de voordelen van netwerkeffecten (veel aanbieders, behoud van opgebouwde reputatie) te verliezen. Het is essentieel om interoperabiliteit vorm te geven vanuit een breder consumentenbelang. De wens meer concurrentie te creëren is daarvan één aspect, maar niet het enige.

**Aanbeveling 2:** Online platformen kunnen als nutsfunctie gereguleerd worden. Toezicht kan zich dan richten op de *'duty to deal'* en hoe interoperabiliteit bij deze online platformen leidt tot waarde voor consument én samenleving. De Kamer kan de staatssecretaris steunen bij het uitwerken van deze voorstellen.

### **Zorgvuldig delen van data**

De staatssecretaris beschouwt het *ex ante* afdwingen van toegang tot data door de toezichthouder als een mogelijke maatregel om marktwerking te bevorderen. Een

platform kan vanwege zijn bezit van data over zowel aanbieders als gebruikers een zodanig concurrentievoordeel krijgen, dat dit toetreding door nieuwe spelers op de markt belemmert. Het kabinet ziet datadeling tussen bedrijven als mogelijke oplossing voor marktfalen. Vanuit het perspectief van burgers en consumenten is dit echter niet altijd wenselijk. Consumenten hebben vaak niet bewust hun data afgestaan aan het poortwachtersplatform. Het zorgvuldig delen van data met toestemming van burgers is moeilijk te organiseren, zoals we zagen in de gezondheidszorg.

Online platformen dwingen om data te delen met concurrenten, kan niet gebeuren zonder toestemming van de gebruikers. Het verplicht delen van data (en profielen), kan in strijd zijn met privacywetgeving, bredere privacy-overwegingen en andere belangen van burgers en consumenten. Het is ook niet altijd in het belang van aanbieders van producten en diensten, zoals verhuur van kamers. Waar het delen van data het belang van consumenten en burgers wel kan dienen, bijvoorbeeld voor het verbeteren van de kwaliteit van producten en diensten, het handhaven van de openbare orde in steden of de verbetering van de gezondheid, moet data delen gebeuren in samenspraak. Zodat consumenten zeggenschap houden en geïnformeerd worden over het gebruik van hun data en de maatschappelijke waarde daarvan.

**Aanbeveling 3:** Het bevorderen van nieuwe toetreding kan geen afdoende argument zijn om de belangen van gebruikers van online platformen (poortwachterbedrijven) te schaden, doordat deze bedrijven verplicht worden data te delen. De Kamer kan de staatsecretaris oproepen om bij het delen van data als maatregel om marktwerking te bevorderen, rekening te houden met andere belangen van gebruikers, waaronder privacyoverwegingen en zorgvuldige omgang met de data. Het is de vraag of het delen van data leidt tot toetreding van nieuwe aanbieders. Het zorgvuldig en met toestemming delen van data kan in sommige markten wel nuttig zijn, met een beroep op het breder maatschappelijk belang.

### **Verklaar marktregulering van toepassing**

Bij het reguleren van markten is het belangrijk ermee rekening te houden, dat online diensten concurreren met offline aanbieders. Denk aan de taximarkt of fietskoeriers. Door online diensten uit te zonderen van bestaande wetgeving, onttrekken zij zich aan de op die markt geldende regels. Dat levert oneerlijke concurrentie op. En dat leidt bijvoorbeeld tot een *race to the bottom* op het gebied van arbeidsomstandigheden. Toetreding en functionering van online platformen in bestaande markten zou getoetst moeten worden aan geldende wetgeving en normenkaders in die markten. Dat geldt ook voor zogenoemde *tipping* effecten: het feit dat online platformen veel data van consumenten hebben kunnen verzamelen in de ene markt, bijvoorbeeld door online verkoop van huishoudproducten, en met die kennis van preferenties makkelijk kunnen toetreden tot de woningmarkt.

**Aanbeveling 4:** Online platformen die opereren in bestaande markten moeten zich houden aan de regels die voor die bestaande markten gelden. Bij toetreding van online

platformen tot reeds bestaande markten moet reeds toepasbare wet- en regelgeving opnieuw tegen het licht worden gehouden. Dit geldt niet alleen voor de verhuur- en taxibranche, waar nu veel aandacht voor is, maar ook juist voor markten waar nu nog *geen* dominante online platformen actief zijn, zoals de woningmarkt. De Kamer kan de staatssecretaris vragen deze inzichten mee te nemen als inbreng in het Europees overleg. Ze sluiten aan bij de urgente discussie over demarcatie van markten.

### **Versterk samenwerking van toezichthouders**

Alle toezichthouders krijgen te maken met de groeiende macht van online platformen. Het Rathenau Instituut pleitte daarom in het rapport *Opwaarderen* (2017) voor versterking van de positie van toezichthouders. Toezichthouders moeten capaciteit hebben om bij toetsing de tegenargumenten van online platformen goed af te kunnen wegen en om proactief de toetreding van online platformen te monitoren in markten waar zij nog geen dominante positie hebben. Online platformen moeten getoetst worden op basis van hun bijdrage een eerlijke, duurzame markt die waarde creëert voor de samenleving. Daarvoor is samenwerking tussen toezichthouders cruciaal, zodat ze ook consumentenwetgeving, datawetgeving en markt-specifieke wetgeving, zoals in de financiële, telecom of vervoerssector, meenemen in hun oordeel over de werking van de markt in specifieke gevallen.

**Aanbeveling 5:** Toezichthouders moeten samenwerken om te bepalen of markten eerlijk functioneren en maatschappelijke waarde creëren. Een maatschappelijk perspectief op mededinging betekent ook toetsing op consumenten-, data- en markt-specifieke wetgeving. De Kamer kan de staatssecretaris vragen om de positie van de toezichthouders zowel op Europees niveau als op landelijk niveau te versterken. Daarnaast kan worden ingezet op meer samenwerking tussen toezichthouders.

---

#### Kader Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- De kracht van platformen (Rapport, 2014)
- Opwaarderen (Rapport, 2017)
- Eerlijk delen (Rapport, 2017)
- Gezondheid centraal (Rapport, 2019)
- Inbreng voor de Europese AI strategie (2020)
- Hoor wie het zegt (Rapport, 2020)