



Concurrentie op de digitale markten: een handzaam beoordelings- en marktordeningskader

Auteurs

Menno Driesse
Nicolai van Gorp
Emma Urselmann
Reg Brennenraedts

In samenwerking met



Concurrentie op digitale markten: een handzaam beoordelings- en marktordeningskader

Auteurs

Menno Driesse
Nicolai van Gorp
Emma Urselmann
Reg Brennenraedts

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken

Datum

26-02-2025

Publicatienummer

2024.125-2506

Omslagafbeelding

Dall-e

Met dank aan de deelnemers van de expertworkshop en de reviewers van de rapportage vanuit de Universiteit van Passau, Universiteit van Namen, CERRE, CPB, ACM en verschillende directies van het Ministerie van Economische Zaken (Algemene Economische Politiek, Digitale Economie en Mededinging en Consumenten).

Inhoudsopgave

1	Unieke kenmerken van digitale markten	6
1.1	Aanjagers van de bedrijfsmodellen op digitale markten	6
1.2	Concurrentie op digitale markten	10
1.3	Bredere impact en uitdagingen bij marktregulering	13
1.4	Conclusie: wanneer werkt een digitale markt goed?	15
2	Beoordelings- en marktordeningskader	17
2.1	Doel en toepassingsgebied	17
2.2	Beoordelings- en marktordeningskader	19
2.3	Gebruikshandleiding	21
	Verwijzingen	36
	Annex 1. Monitoring	38

Begrippenlijst

- **API (Application Programming Interface):** Een set protocollen en tools voor het bouwen van softwareapplicaties, die de communicatie tussen verschillende softwarecomponenten mogelijk maakt.
- **Bundeling:** Het combineren van verschillende producten of diensten in één pakket, vaak tegen een lagere prijs dan wanneer ze afzonderlijk worden gekocht.
- **Data lock-in:** Een situatie waarin gebruikers moeilijk kunnen overstappen naar een andere dienst vanwege de hoeveelheid persoonlijke data die ze hebben opgebouwd bij hun huidige aanbieder (bijv. afspeellijsten, foto's, documenten, etc.), wat overstappen bemoeilijkt.
- **Dataportabiliteit:** Het vermogen van gebruikers om hun persoonlijke data tussen verschillende platformen of diensten te verplaatsen, bijvoorbeeld het overzetten van afspeellijsten tussen muziekstreamingdiensten. Bevordert concurrentie door lagere overstapkosten.
- **Digitale markt:** Een markt waar goederen en diensten primair via digitale kanalen worden verhandeld.
- **Disruptieve innovatie:** Een innovatie die een bestaande markt of sector aanzienlijk verandert door de introductie van eenvoudigere, goedkopere of meer gebruiksvriendelijke producten of diensten.
- **Ecosysteem:** In digitale context, een netwerk van onderling verbonden en onderling afhankelijke diensten, producten en gebruikers rond een centraal platform.
- **Interoperabiliteit:** Het vermogen van verschillende systemen, apparaten of applicaties om met elkaar te communiceren en samen te werken.
- **Marktconcentratie:** De mate waarin een klein aantal bedrijven een groot deel van de marktaandelen bezit.
- **Modulariteit:** Systeemopbouw waarbij verschillende onderdelen (modules) zelfstandig functioneren maar naadloos samenwerken. Belangrijk voor interoperabiliteit in digitale ecosystemen, zoals API's en plug-ins.
- **Multi-homing:** Het gebruik van meerdere concurrerende platforms of diensten door gebruikers.
- **Netwerkeffecten:** Het fenomeen waarbij de waarde van een product of dienst toeneemt naarmate meer mensen het gebruiken.
- **Platform:** Een digitale infrastructuur die interacties tussen twee of meer groepen mogelijk maakt, vaak tussen producenten en consumenten.
- **Schaalvoordelen:** Kostenvoordelen die een bedrijf realiseert door zijn productie te vergroten.

- **Tying:** Een praktijk waarbij de verkoop van één product of dienst afhankelijk wordt gemaakt van de aankoop van een ander product of dienst. Voorbeeld: verplichte integratie van browser met besturingssysteem.
- **Verticale integratie:** Een strategie waarbij een bedrijf de controle over meerdere stappen in de productie- en distributieketen overneemt.
- **Waardeweb:** Een complex netwerk van relaties en interacties tussen verschillende actoren in een digitale markt, waarbij waarde wordt gecreëerd en uitgewisseld.
- **Winner-takes-all/most dynamiek:** Een marktsituatie waarin één of enkele dominante spelers het overgrote deel van de markt in handen krijgen, vaak als gevolg van sterke netwerkeffecten.
- **Zelfbevoordeling:** De praktijk waarbij een platform of infrastructuuraanbieder zijn eigen producten of diensten bevoordeelt ten opzichte van die van concurrenten.

1 Unieke kenmerken van digitale markten

Digitale markten hebben verschillende unieke kenmerken die hen onderscheiden van traditionele markten. Deze kenmerken hebben belangrijke implicaties voor de marktdynamiek, concurrentie en regelgeving. Dit hoofdstuk bespreekt de kenmerken van digitale bedrijfsmodellen (1.1), de gevolgen voor de mededinging op digitale markten (1.2) en de uitdagingen die we voorzien op het gebied van regulering van digitale markten (1.3). We introduceren een aantal centrale concepten op het gebied van digitale concurrentie en hoe die concepten zich tot elkaar verhouden. Hiermee 'zetten we de toon' voor een praktisch analysekader om concurrentie in digitale markten te beoordelen en (waar nodig) maatregelen te ontwerpen.

1.1 Aanjagers van de bedrijfsmodellen op digitale markten

Er zijn grofweg vier belangrijke drijfveren die ervoor zorgen dat digitale bedrijfsmodellen anders werken dan traditionele modellen [1]:



Netwerkeffecten als primaire aanjager van marktconcentratie



Data als concurrentievoordeel



Sterke schaal- en toepassingsvoordelen



Eenvoudigere verticale integratie: het omgekeerde bedrijf

In de volgende vier paragrafen gaan we verder in op deze drijfveren.

1.1.1 Netwerkeffecten als primaire aanjager van marktconcentratie

Digitale markten worden gekenmerkt door sterke netwerkeffecten. [2] [3] [4] Er zijn twee soorten:

1. **Directe netwerkeffecten:** De waarde van een product of dienst neemt toe naarmate meer gebruikers het adopteren. Bijvoorbeeld, hoe meer mensen WhatsApp gebruiken, hoe waardevoller het wordt voor elke gebruiker.
2. **Indirecte netwerkeffecten:** de waarde voor de ene gebruikersgroep neemt toe naarmate er meer gebruikers uit een andere groep lid worden. Bijvoorbeeld, hoe meer verkopers er op een online marktplaats zijn, hoe aantrekkelijker het platform wordt voor kopers, en vice versa.

Netwerkeffecten leveren **welvaartswinst op**: één groot netwerk levert meer waarde op dan tien kleine. Daarom hebben we maar één telecommunicatienetwerk waarmee iedereen elkaar kan bellen. Het telecomnetwerk kan worden gezien als een wereldwijd sociaal netwerk dat wordt beheerd door honderden bedrijven over de hele wereld. Netwerkeffecten in de telecomsector zijn gesocialiseerd door middel van interoperabiliteitsverplichtingen. Interoperabiliteit betekent dat een KPN-klant een Odido-klant kan bellen. Door netwerkeffecten te socialiseren, profiteren gebruikers ervan, maar netwerkkoperators kunnen ze niet gebruiken als concurrentievoordeel.

In de digitale economie worden de meeste "netwerken" beheerd door één bedrijf. Er zijn vergelijkbare netwerken, maar die zijn meestal **niet interoperabel**. Het is bijvoorbeeld een uitdaging om vanuit LinkedIn te communiceren met iemand op Facebook. Dan leveren netwerkeffecten wel een concurrentievoordeel op. Ze kunnen leiden tot een "winner-takes-all" of "winner-takes-most" dynamiek, waarbij een of enkele grote spelers de markt domineren. Dit maakt het moeilijk voor nieuwkomers om voet aan de grond te krijgen, zelfs als ze een superieur product aanbieden. Netwerkeffecten vormen vooral een barrière voor toetreders om op te schalen wanneer gebruikers geneigd zijn zich te binden aan één netwerk, zoals bij de keuze tussen Apple of Android. Wanneer gebruikers meerdere netwerken tegelijk gebruiken, zoals Facebook, Snapchat, TikTok en Reddit, kunnen nieuwkomers gemakkelijker opschalen. Het tegelijkertijd gebruiken van meerdere vergelijkbare diensten wordt '**multi-homing**' genoemd.

De **schaalbaarheid van netwerkeffecten** voor platforms kan variëren van lokaal (bijv. Peerby), tot nationaal (bijv. Marktplaats) en internationaal (bijv. Google). Lokale effecten veroorzaken zelden problemen, terwijl nationale effecten uitdagend kunnen zijn zonder internationale concurrentie. Vergelijk bijvoorbeeld Marktplaats en Magister¹. Hun netwerkeffecten zijn beide nationaal. Marktplaats staat onder druk van zowel wereldwijde platforms als Amazon (weinig barrières om actief te worden in Nederland) en van nationale webshops die floreren zonder netwerkeffecten. Magister mist echter concurrentie van buitenaf in het Nederlandse onderwijs, omdat Magister specifiek is afgestemd op het Nederlands onderwijssysteem en sterk geïntegreerd is met breder aanbod aan onderwijsproducten (zoals leermiddelen). Hierdoor hebben buitenlandse alternatieven moeite hebben om de markt te betreden. De enige concurrent (SomToday) is een stuk kleiner qua marktaandeel. Deze voorbeelden illustreren hoe de schaal en context van netwerkeffecten de concurrentiepositie en dominantie van platforms significant kunnen beïnvloeden.

¹ Magister is een Nederlandstalig webtoegankelijk administratiepakket, leerlingvolgsysteem en elektronische leeromgeving voor scholen waarin data van leerlingen opgeslagen worden.

1.1.2 Data als concurrentievoordeel

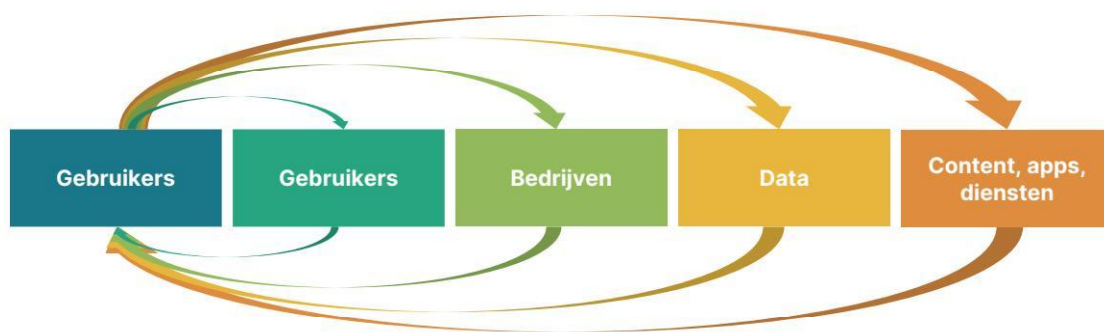
In de digitale economie **zijn gegevens een kritische productiefactor** en kunnen ze een concurrentievoordeel opleveren. [5] Platforms verzamelen veel gegevens over gebruikersgedrag, voorkeuren, transacties en context. Met deze gegevens kunnen ze producten en diensten verbeteren en personaliseren, gerichte advertenties verkopen, nieuwe producten ontwikkelen en markttrends voorspellen. [6]

Hoe meer gebruikers een platform heeft, hoe meer gegevens het kan verzamelen. Dit leidt tot een **zichzelf versterkend effect**: meer data leidt tot betere producten, die meer gebruikers aantrekken, meer data genereren, enzovoort. Dit "datavoordeel" kan de marktpositie van dominante spelers verder versterken en de toetreding belemmeren, vooral wanneer datavoordelen worden gecombineerd met netwerkeffecten waardoor ze elkaar **versterken**.

1.1.3 Sterke schaal- en breedtevoordelen

Digitale producten en diensten hebben vaak **hoge vaste kosten** voor ontwikkeling, maar **extreem lage marginale kosten** voor extra gebruikers. Zo zijn de ontwikkelkosten van een besturingssysteem hoog, terwijl de duplicatie- en distributiekosten verwaarloosbaar zijn. Deze kostenstructuur leidt tot aanzienlijke schaalvoordelen: hoe meer gebruikers, hoe lager de gemiddelde kosten per gebruiker. **Schaalvoordelen** (*economies of scale*) werpen toetredingsbarrières op en versterken de marktconcentratie doordat grote gevestigde spelers kostenvoordelen hebben ten opzichte van kleinere concurrenten of nieuwkomers.

Breedtevoordelen (*economies of scope*) spelen een belangrijke rol in de digitale economie. Grote technologiebedrijven bouwen vaak uitgebreide ecosystemen van complementaire producten en diensten rond hun kernproduct. Dat kunnen ze omdat bedrijfsmiddelen zoals data, content en vaardigheden in de digitale economie veel breder inzetbaar zijn dan in fysieke markten [7]. Neem bijvoorbeeld het ecosysteem van Google met diensten als zoeken, e-mail, kaarten, cloudopslag, enz. Dergelijke ecosystemen verbeteren de gebruikerservaring dankzij breedtevoordelen, wat betekent dat **meer diensten een ecosysteem aantrekkelijker maken** voor gebruikers. **Breedtevoordelen** kunnen de marktmacht versterken door netwerkeffecten en datavoordelen te versterken (zie figuur 1), waardoor zowel de gebruikerservaring als de overstapkosten toenemen.



Figuur 1. Zelfversterkende en elkaar versterkende groeiaanjagers van digitale platforms

1.1.4 Verticale integratie

Verticale integratie kan **de efficiëntie verbeteren** en de gebruikerservaring verbeteren (ook wel: *inverted firms* [8]), maar het roept ook zorgen op over het uitsluiten van concurrenten en het vergroten van de marktmacht. Door leveranciers, distributeurs of aanvullende dienstverleners **over te nemen** kunnen platforms hun controle uitbreiden over verschillende niveaus van de waardeketen. Een opmerkelijk voorbeeld is de overname van Whole Foods door Amazon, waardoor het de fysieke detailhandel kon integreren in zijn e-commerce-ecosysteem.

Regelgevers nemen verticale fusies op digitale markten steeds vaker onder de loep om mogelijke concurrentiebeperkende effecten te beoordelen. Verticale integratie brengt in digitale markten namelijk specifieke uitdagingen met zich mee die de concurrentie kunnen beïnvloeden: [9]



Verminderde platformneutraliteit: Integratie kan de rol van een platform als neutrale tussenpersoon in gevaar brengen, waardoor derden die afhankelijk zijn van het platform mogelijk worden geschaad. Het kan leiden tot "self-preferencing" – waarbij geïntegreerde platforms hun eigen producten of diensten bevoordelen ten opzichte van die van concurrenten. Verticale integratie kan ook leiden tot 'koppelverkoop en bundeling' en het kan 'het verhogen van de kosten van concurrenten' vergemakkelijken. Dit zijn allemaal strategieën om marktmacht van de ene markt naar de andere over te hevelen. Soms hebben verticaal geïntegreerde platforms toegang tot gevoelige gegevens van zowel upstream- als downstream-activiteiten, waardoor ze een oneerlijk voordeel hebben ten opzichte van anderen.



Versterking van netwerk-, data- en conglomeratie-effecten: verticale integratie kan helpen om andere markten te betreden en netwerk- en leer-effecten op verschillende niveaus van de waardeketen te versterken, wat mogelijk kan leiden tot het kantelen (in het Engels *'tipping'*) van markten. [10]



Toetredingsbarrières: Uitgebreide verticale integratie kan aanzienlijke toetredingsbarrières opwerpen voor nieuwe concurrenten, die moeite kunnen hebben om het geïntegreerde verticale ecosysteem te repliceren.

1.2 Concurrentie op digitale markten

Vanwege de vier groeidrivers van digitale bedrijfsmodellen (netwerkeffecten, data, schaal- en reikwijdtevoordelen en verticale integratie [11]) heeft de **concurrentie op digitale markten** een aantal unieke kenmerken. We lichten er vijf uit:

1. Winner-takes-all/most dynamiek
2. Toetredings- en schaalbarrières
3. Multi-homing en overstapkosten
4. Dynamische concurrentie en disruptieve innovatie
5. Zelfbevoordeling en andere concurrentiebeperkende praktijken

1.2.1 Winner-takes-all/most dynamiek

Digitale markten kunnen een **"winner-takes-all" of "winner-takes-most" dynamiek vertonen**, vooral wanneer gebruikers 'single-homen'. Deze dynamiek komt voort uit de combinatie van netwerkeffecten en data-, schaal- en breedtevoordelen. Gebruikers hebben de neiging om het grootste platform te kiezen vanwege de grotere waarde (meer gebruikers, betere functionaliteit), waardoor een **zichzelf versterkend effect ontstaat**. Zodra een platform een kritische massa bereikt, kan het snel uitgroeien tot de dominante speler op de markt, terwijl kleinere concurrenten moeite hebben om te overleven of te groeien.

1.2.2 Toetredings- en schaalbarrières

De term "toetredingsbarrière" moet breed worden geïnterpreteerd om ook "schaalbarrières" te omvatten. Gevestigde spelers beweren vaak dat "concurrentie slechts een klik verwijderd is in de digitale economie", wat suggereert dat iedereen gemakkelijk een nieuwe dienst als app of website kan lanceren. Hoewel het waar is, is het een uitdaging om gebruikers naar een nieuwe service te trekken als er al een duidelijke winnaar is. Daarom **is toetreding mogelijk, maar schaalvergroting blijft een grote uitdaging**.

Digitale markten kennen vaak schaalbarrières als gevolg van de **interactie tussen netwerkeffecten en data-, reikwijdte- en schaalvoordelen**. Daarnaast kunnen traditionele toetredingsbarrières, zoals asymmetrische toegang tot octrooien en technologie, een reputatievoordeel, taalbarrières of institutionele barrières, ook van toepassing zijn.

1.2.3 Multi-homing en overstapkosten

Multi-homing verwijst naar gebruikers die meerdere **concurrerende platforms gebruiken**. Een consument kan bijvoorbeeld zowel Instagram als TikTok of zowel Netflix als Disney+ gebruiken.

Multi-homing is **positief voor concurrentie**. Consumenten kunnen hun eigen vergelijkend onderzoek doen en digitale abonnementen kunnen vaak met een enkele klik "aan" en "uit" worden gezet of zijn soms gratis. Multi-homing beïnvloedt ook de mate waarin netwerkeffecten als concurrentievoordeel dienen, waardoor er – ondanks de aanwezigheid van netwerkeffecten – toch toetredings- en opschalingsmogelijkheden. Als gevolg hiervan verandert de concurrentiedynamiek aanzienlijk.

Multi-homing is vaak een grotere uitdaging voor diensten waarbij de kwaliteit afhangt van de intensiteit van het gebruik of, beter gezegd, de mate waarin een gebruiker heeft **geïnvesteed** in zijn ervaring. De kwaliteit van een Netflix-ervaring hangt bijvoorbeeld nauwelijks af van het gebruik (de aanbevelingen van Netflix worden over het algemeen niet als bijzonder sterk beschouwd), terwijl de kwaliteit van een Spotify-ervaring grotendeels afhangt van hoeveel een gebruiker in zijn afspeellijsten heeft geïnvesteed. Daarom ervaren Spotify-gebruikers hoge overstapkosten, terwijl Netflix-gebruikers dat niet doen. Multi-homing komt dan ook minder vaak voor bij muziekstreamingdiensten dan bij streamingdiensten voor films en series.

Een ander voorbeeld van een dienst met hoge **overstapkosten** is de smartphone en het bijbehorende besturingssysteem en de app store. Hier is multi-homing of overstappen zeldzaam. De hoge overstap- of multihome-kosten komen voort uit (1) technische barrières (bijv. gebrek aan interoperabiliteit), (2) leerkosten voor nieuwe systemen en (3) verlies van opgebouwde reputatie, gegevens of inhoud.

1.2.4 Dynamische concurrentie en disruptieve innovatie

Digitale markten worden gekenmerkt door een **hoge mate van technologische innovatie**, wat resulteert in **dynamische concurrentie**. Dit is mede te danken aan korte innovatiecycli en hoge rendementen in termen van marktmacht en winst. [12] Hierdoor kunnen gevestigde platforms zoals Microsoft en Facebook worden uitgedaagd door disruptieve innovaties die bestaande platforms en diensten buiten spel zetten (intermediëren) of zich nestelen tussen de platforms/diensten en hun gebruikers (disintermediëren). Disruptieve innovaties beginnen vaak met eenvoudige applicaties die zich geleidelijk ontwikkelen tot hogere marktsegmenten, wat leidt tot de verdringing van gevestigde concurrenten. [13] De digitale economie biedt een vruchtbare voedingsbodem voor deze innovaties, aangezien digitalisering snelle schaalvergroting mogelijk maakt, zelfs in nichemarkten.

De dreiging van disruptieve innovaties is een **constante aanwezigheid**, waardoor gevestigde platforms waakzaam moeten blijven. Voorbeelden als de opkomst van de

webbrowser Netscape en de overnames van Instagram en WhatsApp door Facebook illustreren hoe marktmacht zowel innovatie kan stimuleren als bedreigende innovaties kan neutraliseren. Dit zorgt voor spanningen in het mededingingsbeleid: regulering van marktmacht (via bijv. controles op fusies en overnames) is nodig om concurrentieverstorend gedrag te voorkomen, maar een te strenge regulering kan innovatie in de kiem smoren. Beleidsmakers moeten hierbij een afweging maken tussen **statische en dynamische efficiëntie**: het uitzicht op marktmacht lijkt op de korte termijn wellicht niet efficiënt (statisch inefficiënt), maar kan noodzakelijk zijn om op lange termijn innovatie te stimuleren (dynamisch efficiënt). Voorwaarde is wel dat de marktmacht van **voorbijgaande aard** is: gebruikers moeten kunnen wisselen tussen verschillende aanbieders (lock-in voorkomen) en nieuwkomers moeten voldoende ruimte hebben tot toetreding.

1.2.5 Zelfbevoordeling en andere concurrentiebeperkende praktijken

Zolang er kansen blijven voor disruptieve innovaties, zijn grote platforms niet onoverwinnelijk; hun dominantie kan worden betwist. Dominante platforms kunnen disruptieve innovaties echter onderdrukken met concurrentieverstorende strategieën, waardoor de markt onbetwistbaar wordt en hun posities worden verankerd. De Bijl, Van Gorp & Werner (2023) beschrijven dit gedrag als **het uitputten van concurrenten** door hun waardeproposities te kopiëren en deze kopieën een voorkeursbehandeling te geven op het platform (ook wel: *platform envelopment* [14]). Voorbeelden hiervan zijn Google **die de voorkeur gaf aan** Google Shopping in de zoekresultaten, Microsoft die zijn webbrowser Explorer bundelde met Windows en gratis weggaaf, en Amazon die een prominentere plek geeft aan producten van retailers die ook gebruik maken van Amazon's fulfilmentdiensten.

Platforms moeten inherent **discrimineren** om betere interacties te bevorderen, maar dit wordt problematisch wanneer discriminatie niet objectief is en de eigen diensten van het platform bevoordeelt. Dit kan leiden tot de uitsluiting van andere gebruikers en misbruik van een rol als poortwachter van een markt. Platforms kunnen de voorkeur geven aan hun eigen diensten om de dreiging van (dis)intermediëren te neutraliseren en marktmacht over te hevelen naar aangrenzende markten. Lock-in-effecten, waarbij gebruikers hoge kosten ervaren bij het verlaten van een platform, versterken deze dynamiek en verminderen de betwistbaarheid van de markt.

Dominante digitale platforms kunnen hun marktmacht misbruiken door middel **van concurrentieverstorende praktijken**:



Self-preferencing: De voorkeur geven aan hun eigen producten of diensten op het platform.



Bundelen of koppelen: het combineren van diensten om marktmacht uit te breiden naar nieuwe markten.



Roofprijzen: Tijdelijk prijzen onder de kostprijs om concurrenten uit te schakelen.



Exclusieve overeenkomsten: Leveranciers of gebruikers verplichten niet samen te werken met concurrenten, waardoor multi-homing wordt beperkt (zeker in combinatie met bijv. een *most favoured nation* clause²)



Overnames van potentiële concurrenten: Het verwerven van innovatieve startups om toekomstige concurrentie te voorkomen.



Misbruik van gegevens: het gebruik van gegevens van concurrerende diensten op het platform om een oneerlijk voordeel te behalen.

Deze praktijken kunnen **innovaties verstikken, de keuze van de consument beperken en de marktdynamiek verstoren**. Mededingingsautoriteiten over de hele wereld ontwikkelen nieuwe benaderingen om deze uitdagingen op digitale markten aan te pakken.

1.3 Breder impact en uitdagingen bij marktregulering

De evolutie van deze platforms heeft overigens niet alleen de marktstructuren veranderd, maar ook de bredere maatschappelijke dynamiek. Platforms zijn overgestapt van het simpelweg verbinden van kopers en verkopers naar het optreden als particuliere regelgevers die regels en voorwaarden voor transacties vaststellen, waardoor de keuze van de consument en de marktefficiëntie sterk worden beïnvloed. Verticale integratie en multi-service ecosystemen versterken de positie van deze platforms, waardoor de concurrentie vaak wordt beperkt en de machtsconcentratie toeneemt. De implicaties strekken zich uit tot verschillende sectoren en hebben gevolgen voor traditionele tussenpersonen, arbeidsnormen en culturele identiteit. Naarmate digitale platforms zich blijven ontwikkelen, brengen ze zowel efficiëntiewinsten als maatschappelijke uitdagingen met zich mee [15], waardoor regelgevers zorgvuldig moeten nadenken om innovatie, concurrentie en algemeen belang in evenwicht te brengen. [16]

² De *most favoured nation clause* (NL: het principe van de meestbegunstigde natie) kent haar oorsprong in internationale handelsverdragen. In het geval van digitale markten/platformen verwijst het naar de overeenkomst tussen een platformeigenaar en haar aanbieders (bijv. een hoteleigenaar) waarin wordt vastgelegd welke prijzen deze aanbieder buiten het betreffende platform mag hanteren. Bij een brede MFN clause mogen de prijzen nergens lager zijn dan op het platform. Bij een smalle clause geldt deze beperking alleen voor specifieke andere kanalen (zoals de eigen website). [24]

Wat de regulering van digitale markten betreft, identificeren we verschillende uitdagingen. Met deze uitdagingen moet rekening worden gehouden bij de ontwikkeling van het kader voor het toezicht op de mededinging op digitale markten:



Dynamische innovatie en concurrentie: Digitale markten worden gekenmerkt door snelle technologische ontwikkelingen en dynamische concurrentie. [17] Dit vraagt om flexibele regelgeving die relevant blijft in een snel veranderende omgeving, maar ook stabiel genoeg is om rechtszekerheid te bieden. Het is verleidelijk om te focussen op statische efficiëntie omdat die vaak tastbaarder is (en daarmee ingrijpen kan legitimeren), terwijl in digitale markten dynamische efficiëntie en innovatie cruciaal zijn (maar vraagt om vertrouwen dat bijv. de marktmacht vergankelijk van aard is).



Netwerkeffecten, data en marktconcentratie: Sterke netwerkeffecten en de cruciale rol van data kunnen leiden tot winner-takes-most-situaties en een toenemende marktconcentratie. Grote platformen kunnen hun marktpositie versterken door: (1) betere producten en diensten aan te bieden dankzij meer data en inzichten, (2) schaalvoordelen te benutten en toetredingsbarrières op te werpen voor nieuwe concurrenten, en (3) het benutten van hun positie op de ene markt om voordelen te behalen op aangrenzende markten. In de regelgeving moet een evenwicht worden gevonden tussen het benutten van efficiëntieverbeteringen en het waarborgen van concurrentie op markten met sterke concentratietrends.



Complexe grensoverschrijdende ecosystemen: Digitale conglomeraten zijn actief in meerdere, onderling verbonden markten. Dit maakt het moeilijk om relevante markten af te bakenen en machtsposities te beoordelen. Bovendien zijn ze vaak internationaal actief, wat coördinatie tussen rechtsgebieden vereist. Nederlandse interventies zullen weinig effect sorteren tegen macht en omvang van de betrokken partijen (big tech).



Multidisciplinaire aanpak: Effectieve regelgeving vereist expertise op het gebied van economie, technologie, data science en recht. Voor het bevorderen van concurrentie kan het bijvoorbeeld nodig zijn om de portabiliteit en interoperabiliteit van gegevens aan te moedigen, maar dat brengt ook technische en privacy-gerelateerde uitdagingen met zich mee.

1.4 Conclusie: wanneer werkt een digitale markt goed?

Digitale bedrijfsmodellen opereren binnen een kader waarin netwerkeffecten, data-voordelen en schaalvoordelen samenkomen. Dit samenspel kan leiden tot marktconcentratie en verminderde concurrentiedynamiek. De wisselwerking tussen directe en indirecte netwerkeffecten verhoogt de waarde van het platform naarmate het gebruikersbestand groeit. Hierdoor worden belemmeringen opgeworpen voor nieuwkomers, ondanks de open toegankelijkheid van digitale markten. Dit netwerkeffect wordt verder versterkt met het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens, aangezien de verzamelde gebruikersgegevens de platforms in staat stellen hun diensten te verfijnen, ervaringen te personaliseren en nog meer gebruikers aan te trekken. Als bijgevolg kunnen deze platforms een "winner-takes-all"- of "winner-takes-most"-omgeving creëren, waarin een paar dominante spelers aanzienlijke controle behouden, de toegang voor nieuwe concurrenten wordt ingeperkt en er geen prikkel is om te innoveren.

Grote spelers worden automatisch minder dynamisch; dit is inherent aan de groei van organisaties. Vernieuwing op het gebied van technologie, diensten en businessmodellen komt doorgaans van nieuwkomers. Het potentieel voor **disruptieve nieuwkomers** om op te schalen is van cruciaal belang om de vergankelijkheid van marktmacht te borgen.

Het potentieel voor disruptieve nieuwkomers om op te schalen vereist **neutraliteit** in het hele waardeweb (*value web*).³ Dit impliceert het waarborgen van non-discriminatie (of neutrale discriminatie) en het minimaliseren van het aantal **bottlenecks** waarlangs alle transacties moeten plaatsvinden. Deze bottlenecks zijn echter prominent aanwezig in de digitale economie vanwege netwerkeffecten, waardoor sommige bedrijven de toegang tot consumenten kunnen controleren. Voor sommigen van hen zit het in hun bedrijfsmodellen om zich te houden aan de beginselen van openheid, neutraliteit en modulariteit om een ecosysteem van complementaire en onderling afhankelijke diensten te faciliteren. Dit bevordert concurrentie, omdat het disruptieve nieuwkomers faciliteert om op te schalen. Anderen kiezen er (om strategische redenen) voor om deze openheid niet te borgen en zetten juist in op het vergroten van de (eenzijdige) **afhankelijkheid**. Dit is concurrentieverstorend.

³ Met de term **waardeweb** (*value web*) verwijzen wij naar de marktstructuur van de digitale economie. In tegenstelling tot traditionele markten, waar doorgaans in termen van een waardeketen (een lineaire keten van productie tot consumptie) wordt gesproken, vindt de waardecreatie- en uitwisseling bij digitale diensten meer in een web- of netwerkstructuur plaats. Digitale aanbieders kunnen in meerdere digitale markten tegelijkertijd actief zijn (en waarde onttrekken uit deze positie) en daarbij heeft de gebruiker een veel centrale rol in de interactie (en creëert via netwerkeffecten ook waarde).

Een goed functionerende digitale economie kenmerkt zich door innovatie en keuzevrijheid voor gebruikers. Zittende partijen worden uitgedaagd en aanzet tot concurrentie op basis van eigen verdiensten (merites). Partijen zien af van strategieën en tactieken die anderen hinderen om op basis van hun merites te concurreren. De markt is vrij van toetredingsdrempels en beperkingen in keuzevrijheid en overstapmogelijkheden. Dit waarborgt een dynamisch en eerlijk concurrentieproces, waarbij afnemers keuzevrijheid genieten en 'waar voor hun geld' krijgen.

In een goed functionerende digitale economie kunnen markten evolueren en zijn ze een broedplaats voor nieuwe innovatieve ideeën, bedrijfsmodellen en markten. Het markttoezicht moet gericht zijn op het goed functioneren van de markten van morgen en ervoor zorgen dat de ontwikkeling ervan niet wordt gehinderd door de huidige concurrenten. Als er al monopolies ontstaan, moeten die van voorbijgaande aard zijn (ook wel: transitional).

2 Beoordelings- en marktordeningskader

2.1 Doel en toepassingsgebied

Gezien de unieke kenmerken en uitdagingen van digitale markten, heeft het ministerie van Economische Zaken behoefte aan een kader om de marktwerking op digitale markten te beoordelen en (waar nodig) maatregelen te ontwerpen. Het kader moet beleidsmakers in staat stellen digitale markten beter te begrijpen, potentiële problemen snel te identificeren en passende maatregelen te kunnen ontwikkelen. Op die manier helpt het raamwerk om digitale markten beter te laten functioneren en risico's te beheersen. Voordat we de hoofdlijnen van het kader introduceren, lichten we eerst de belangrijkste doelstellingen en de relevantie voor beleidsmakers toe.

Doel van het marktordeningskader

Het marktordeningskader voor digitale markten is ontworpen om een gestructureerde en praktische aanpak te bieden voor het begrijpen en beoordelen van digitale markten. De belangrijkste doelstellingen zijn:

- **Beter begrip van digitale markten:** een instrument om de unieke kenmerken van digitale markten op een geïntegreerde manier te analyseren. Dat geldt voor zowel bestaande markten (en hun eventuele poortwachters) als opkomende trends.
- **Vroegtijdige opsporing van mededingingsproblemen:** Een hulpmiddel om potentiële problemen over de werking van markten snel op te sporen en snel te reageren, als daar vanuit het verkennend onderzoek aanleiding toe is.
- **Handvatten voor de ontwikkeling van beleid:** een instrument dat helpt bij het ontwerpen van maatregelen ter bevordering van eerlijke concurrentie en innovatie. Het kader vormt hierbij de eerste informerende stap; voor daadwerkelijke interventies zal altijd verdiepend onderzoek en/of afstemming met derden moeten plaatsvinden (zoals de ACM of een relevant vakdepartement).

Relevantie voor beleidsmakers

Het marktordeningskader is om verschillende redenen essentieel voor beleidsmakers:

- **Complexiteit van digitale markten:** Digitale markten zijn dynamisch en complex en vereisen een flexibele en multidisciplinaire aanpak. Het kader helpt beleidsmakers om deze complexiteit te begrijpen en effectief te reageren op marktveranderingen.
- **Evenwicht tussen innovatie en regelgeving:** Het kader helpt bij het vinden van een evenwicht tussen het bevorderen van innovatie op de lange termijn (dynamische efficiëntie) en het waarborgen van eerlijke concurrentie op de korte termijn (statische efficiëntie). Dit is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat

digitale markten blijven bijdragen aan economische groei zonder het welzijn van de consument in gevaar te brengen.

- **Ondersteuning bij besluitvorming:** Door duidelijke richtsnoeren en indicatoren te geven, helpt het kader beleidsmakers bij het ontwerpen van weloverwogen beslissingen over beleidskeuzes, waardoor ze effectiever kunnen handelen.

Kortom, het marktordeningskader is een instrument voor beleidsmakers om snel inzicht te krijgen in digitale markten en potentiële problemen voor gerichte interventie te identificeren. Het is niet bedoeld om markttransacties volledig te begrijpen. Het dient eerder als uitgangspunt voor analyse, oftewel een snelle eerste scan om mogelijke problemen op te sporen die mogelijk een diepere analyse vereisen.

Toepassingsgebieden

Het marktordeningskader kan zich richten op markten waar digitale activiteiten centraal staan. Dit omvat een breed scala aan markten die sterk afhankelijk zijn van digitale inputs zoals gegevens en digitale infrastructuur. Een ruime (niet-limitatieve) classificatie van markten binnen het toepassingsgebied zou als volgt kunnen zijn:

- E-commerce, waaronder online marktplaatsen (bijv. Amazon en Bol), webshops (bijv. CoolBlue) en vergelijkingssites (Tweakers en Google Shopping).
- Toerisme en reizen (Airbnb, Booking, vliegtickets.nl)
- Mobiliteit (zoals Uber, Google Maps, NS Go, Rivier)
- Vervoer (Tans EU, U-Turn, Cargonaut, Transporeon)
- Sociale media en communicatieplatforms (bijv. Facebook, TikTok en WhatsApp)
- Zoekmachines en AI-gestuurde Q&A (bijv. Google Search, Bing, Perplexity en Quora)
- Online-advertentiediensten (bijv. Google, Facebook en Amazon)
- App stores en besturingssystemen (bijv. iOS en de Apple App Store, of Android en Google Play)
- Cloud computing-diensten (bijv. Amazon Web Services, Microsoft Azure, Google Cloud)
- B2B-ecosystemen (zoals SAP, HubSpot, Salesforce)
- Online betaaldiensten (bijv. PayPal, iDEAL)
- Streamingdiensten en -platforms (bijv. Netflix, Spotify, YouTube)
- Online gamingdiensten en -platforms (zoals PlayStation, Steam, en Xbox)

2.2 Beoordelings- en marktordeningskader

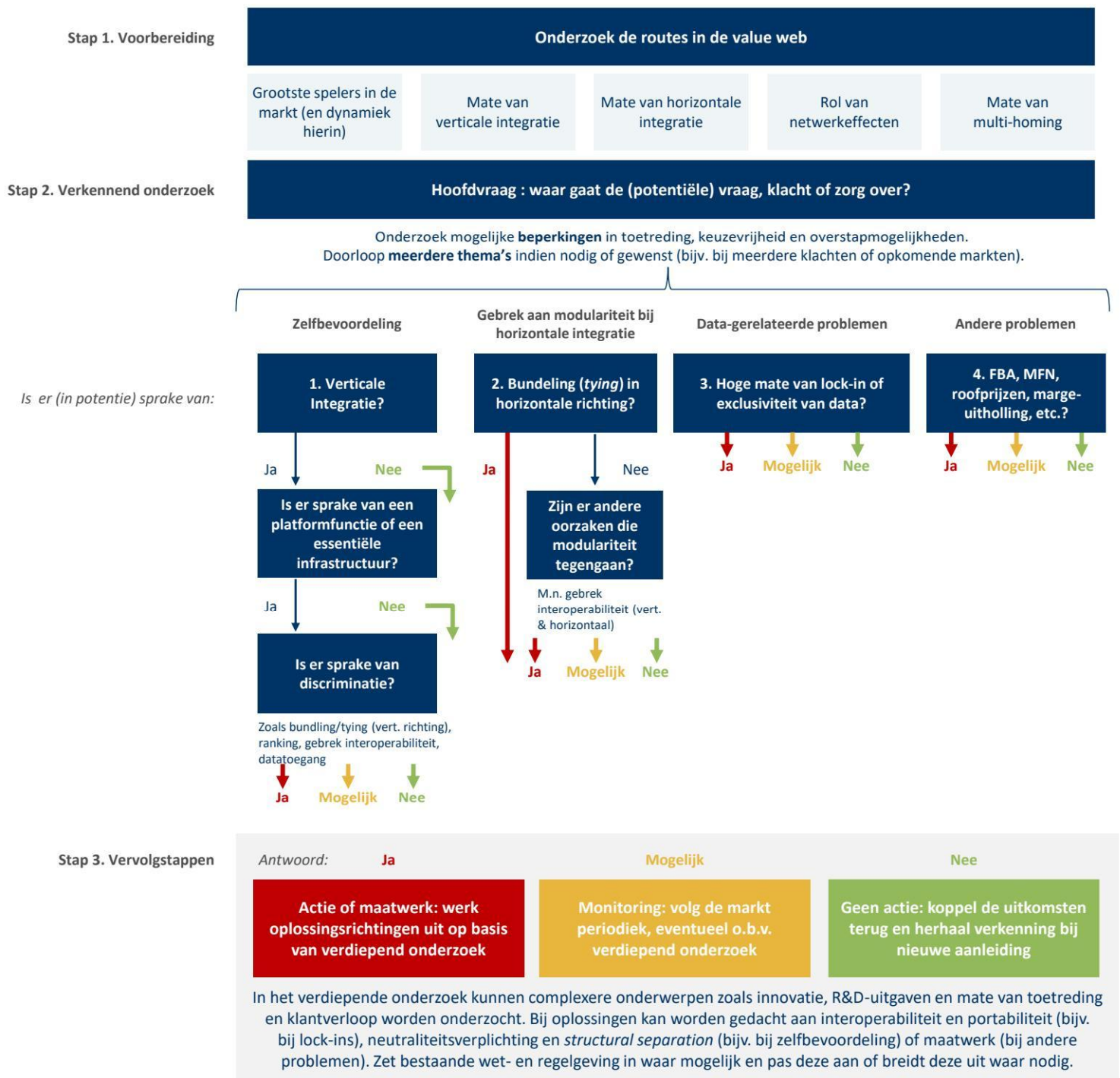
Het ontwikkelde kader is gericht op het leveren van snelle inzichten, maar is niet oppervlakkig of kortzichtig. Het beschouwt de verschillende aspecten van de marktdynamiek op een holistische manier. **Netwerkeffecten** duiden bijvoorbeeld op **toetredingsbarrières**, maar hun belang neemt af wanneer gebruikers zich bezighouden met **multi-homing**. Evenzo is **marktmacht** alleen niet per se problematisch, zolang er maar kansen zijn om deze **uit te dagen** met innovatieve oplossingen. Beleidsmakers moeten zich bewust blijven van deze onderlinge verbanden, waardoor het moeilijk wordt om prioriteiten te stellen tussen indicatoren.

We houden binnen het kader oog voor de balans tussen snel en praktisch enerzijds en het rekening houden met nuances en onderlinge verbondenheid anderzijds. We kiezen er daarom voor om de analyse 'om te draaien' aan de hand van een beslisboom. Na een korte beschouwing van het waardeweb wordt een verkennend onderzoek gestart aan de hand van 'triggers'. De analyse is erop gericht problemen en bottlenecks in relatie tot keuzevrijheid, overstapmogelijkheden en toetreding op te sporen en te duiden. De klachten, zorgen of vragen (triggers) kunnen komen vanuit 'de markt' (gebruikers, aanbieders, concurrenten) of ze worden geobserveerd door commentatoren (inclusief journalisten) of de beleidsmaker zelf. We kiezen er met ons kader voor om te vast te stellen of de **condities voor innovatie en goede concurrentiedynamiek** aanwezig zijn, aangezien we het meten van de innovatie en dynamiek niet haalbaar achten bij een quickscan.

Het onderzoek focust op bottlenecks of concurrentieproblemen en bepaalt wat de **onderliggende oorzaak** is (zoals lock-ins en gebrek aan alternatieve routes). Merk hierbij op dat de aard van oorzaken in **directe relatie staan met businessmodellen en marktstructuur**: problemen (zoals zelfbevoordeling) kunnen vaak alleen ontstaan onder specifieke condities (zoals verticale integratie). Binnen het kader is het ook mogelijk om sectorspecifiek maatwerk toe te passen door meer aandacht te hebben voor specifieke signalen, zoals modulariteit, afhankelijkheid en (beperkingen in) schaalvoordelen.

Tot slot sporen we de beleidsmaker aan om bij het inzetten van vervolgacties ook te kijken naar **bestaande wetgeving en interventies** en de mate waarin deze de gevonden bottlenecks kunnen elimineren. De uitkomst kan zijn dat deze bestaande interventies hier niet of te beperkt in slagen. Dan is het zaak om aanvullende interventies te verkennen. Ook aandacht hebben voor beleidsdoelen van andere directies of ministeries verdient aanbeveling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderwerp van strategische autonomie: te snel inperken van potentiële Nederlandse uitdagers druist in tegen de doelstelling om de positie van Nederland (en de EU) op het internationale speelveld te versterken.

Onderstaande figuur (Figuur 2) toont de beslisboom. Aansluitend gaan wij in op een aantal aandachtspunten. In paragraaf 2.3 volgt de uitgebreide gebruikshandleiding.



Figuur 2. Beslisboom bij vragen, zorgen of klachten over de werking van digitale markten

Een aantal aandachtspunten bij het doorlopen van de boom:

- We hanteren (ogenschijnlijk) een vrij negatieve aanpak in onze marktanalyse door **zorgen of klachten** over ongewenst gedrag of ongewenste marktuitskomsten centraal te stellen. De genoemde zorg- en aandachtspunten komen echter voort uit de definitie van een goed functionerende markt zoals we die in voorgaand hoofdstuk hebben beschreven, oftewel een markt **die vrij is van toetredingsdrempels en beperkingen in keuzevrijheid en overstapmogelijkheden**. Deze gedragingen vormen in onze optiek de grootste belemmering voor innovatie, concurrentiedynamiek en ‘waar voor je geld’.
- De boom is eenvoudig opgebouwd aan de hand van een aantal concrete vragen met **ja-nee-antwoordmogelijkheden**. Dat neemt niet weg dat er bij de daadwerkelijke beoordeling veel ruimte zal zijn voor **nuancering (of twijfel)**. In dat geval kan de verwachte (onomkeerbare) impact van de marktuitskomsten ervoor zorgen dat er eerder voor een beschermende/inperkende actie wordt gekozen (bijvoorbeeld bij een brede maatschappelijke impact van ongewenste uitkomsten). De aard van het bedrijfsmodel kan een motivatie zijn om eerder in te grijpen, bijvoorbeeld omdat er sterke netwerkeffecten spelen: in die gevallen is de kans op onomkeerbare schade immers groter en (vanwege de schaalbaarheid van digitale platforms) mogelijk ook de maatschappelijke impact.
- In het verlengde van voorgaande observatie merken we op dat de eenvoud van de beslisboom qua opzet geen indicatie is voor het gemak waarmee de analyse doorlopen kan worden. **De vragen en onderwerpen blijven complex om te begrijpen en (goed onderbouwd) te beoordelen in een quick scan.** Mededingingsautoriteiten en -juristen kunnen jarenlange marktstudies en procedures doorlopen over de interpretatie van specifieke termen in de boom. De quick scan moet daarom vooral als eerste **verkennende analyse** worden ingezet, zonder directe bindende gevolgen. Het betrekken van de ACM in een vroege fase kan helpen om nadien de benodigde vervolgstappen beter te bepalen.

2.3 Gebruikshandleiding

Hierna volgt een beknopte handleiding bij de beslisboom. Om (de zijtakken) van de beslisboom goed te kunnen doorlopen, worden de centrale begrippen en samenhang beknopt beschreven, evenals een voorstel hoe de beoordeling kan worden onderbouwd. Per stap stellen we ook één of meerdere indicatoren op, inclusief de wijze van testen en dataverzameling.

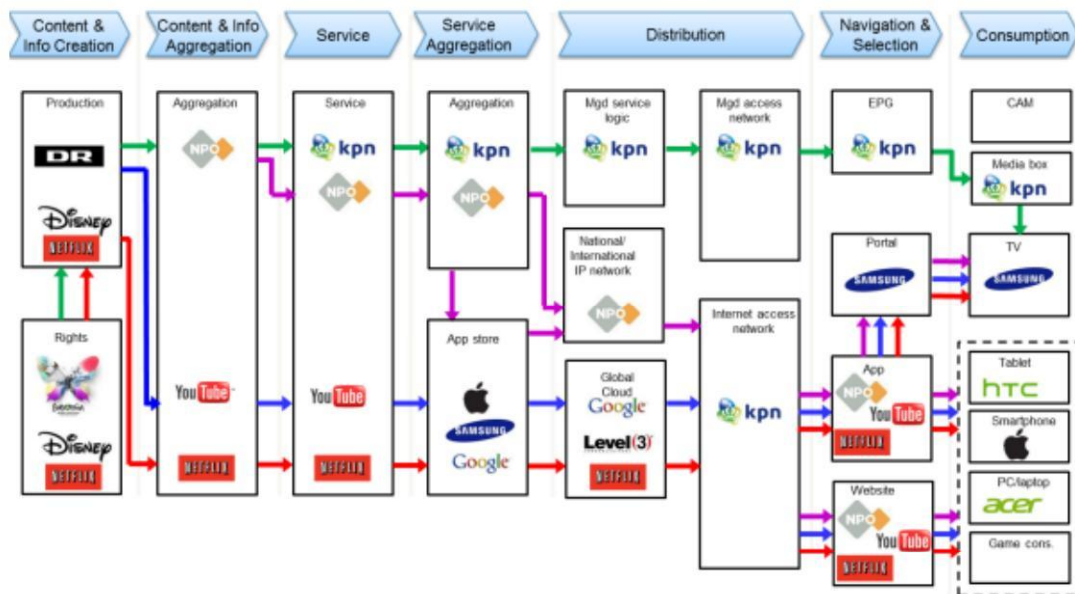
2.3.1 Stap 1. Voorbereiding - onderzoek de routes in het value web

Als voorbereiding op de analyse adviseren we om het waardeweb (value web) in kaart te brengen waarmee de betreffende markt (waarover een vraag, zorg of klacht is gemeld) is verknoopt. Concurrentie tussen digitale diensten moet namelijk worden gezien in relatie tot de netwerken waarbinnen de transacties plaatsvinden (in tegenstelling tot traditionele markten die vaak worden gedefinieerd in termen van vergelijkbare diensten). Het competitieve spel is vaak gebaseerd op (des)intermediatie.⁴ De relevante vraag is niet of de ene dienst vergelijkbaar is met de andere, maar of gebruikers een dienst kunnen omzeilen om met elkaar te communiceren of transacties uit te voeren.

Door alle routes in kaart in het web te brengen, is het mogelijk om te zien of er knelpunten zijn: een knooppunt (ook wel: bottleneck) waar alle routes doorheen gaan. Zo'n kruispunt is vaak een rode vlag. TNO [18] reikt handvatten aan om het waardeweb in kaart te brengen. Onderstaande figuur illustreert dit aan de hand van de waardeketen⁵ voor films en series.

⁴ Digitale platforms concurreren met anderen door als **intermediar** op te treden (optreden als tussenpersoon tussen twee eerder rechtstreeks verbonden partijen) of door te **disintermediëren** (waardoor traditionele tussenpersonen overbodig worden). Platforms (dis)intermediëren niet alleen traditionele spelers, maar **ook elkaar**. Dit betekent dat de concurrentie op digitale markten snel kan verschuiven en vaak uit onverwachte hoek komt. Een voorbeeld is hoe webbrowsers de poortwachterpositie van Windows ondermijnden door alternatieve routes naar software en internetinhoud te bieden, waardoor gebruikers minder afhankelijk werden van het besturingssysteem. Dit illustreert dat er niet alleen concurrentie plaatsvindt tussen gelijkaardige diensten, maar ook via verschillende soorten uitdagers die bestaande diensten kunnen (dis)intermediëren. [17]. De dreiging van (des)intermediatie kan uit **verschillende bronnen komen**, waaronder klanten, leveranciers, onbekende innovators en bedrijven uit andere markten. Grote technologiebedrijven zoals Google en Amazon zijn bedreven in het aanpassen van hun bedrijfsmodellen om deze bedreigingen aan te pakken, wat vaak leidt tot conflicten tussen hen. Google Shopping fungeert bijvoorbeeld als tussenpersoon voor marktplaatsen zoals Amazon, terwijl Alexa van Amazon deze vergelijkingssites bemiddelt door consumenten rechtstreeks naar zijn platform te leiden. Soortgelijke voorbeelden zijn nog steeds te vinden, zoals AI-chatbots die Google Search uitdagen. Rechtsgeleerde Nicolas Petit (2020) omschrijft deze dynamiek van concurrerende monopolies als 'm oligopolistische concurrentie'. [22]

⁵ TNO spreekt in deze publicatie en figuur van waardeketen. Wij hanteren de term waardeweb, aangezien we ook aandacht willen hebben voor de verbondenheid van digitale diensten en de transacties die hierbij plaatsvinden. Zo toont de figuur meerdere partijen die ook in heel andere markten dan de markt voor films en series belangrijke positie bekleden, zoals Google en Apple.



Figuur 3. Waardeketen voor films en series [18]

Er is een vijftal onderwerpen die een dergelijke waardeweb-analyse centraal staan. Door deze (enigszins overlappende) onderwerpen te bestuderen, wordt het hierna eenvoudiger om de vraag, zorg of klacht beter in de context van de desbetreffende markt te plaatsen (en de ernst te duiden).

1. **Grootste spelers in de markt (en dynamiek hierin)** - Door de grootste spelers in kaart te brengen, inclusief de mate waarin zij deze leidende positie weten te behouden (kijkend naar **toe- en uittreding op de markt**), ontstaat een beeld van de markconcentratie en dynamiek hierin. Hoge concentratie en lage dynamiek passen niet bij de gewenste indruk van een gezonde digitale markt. **Fusies en overnames** kunnen de marktdynamiek ook nadelig beïnvloeden wanneer deze leiden tot minder keuzevrijheid en prikkels om te innoveren. Ook de mate van innovatie is een belangrijke indicator om de werking van een digitale markt te meten, maar deze indicator is te complex om binnen een quick scan te meten. Daarom kiezen we er met ons kader voor om te vast te stellen of de **condities voor innovatie** aanwezig zijn (namelijk: ruimte voor toetreding, keuze en overstappen, zodat marktmacht kan worden uitgedaagd).
2. **Mate van verticale integratie** - Platforms kunnen verticaal integreren om meer controle over het waardeweb te krijgen door leveranciers, distributeurs of complementaire diensten over te nemen. Zo beheren Google en Meta advertentietechnologie, Amazon combineert retail, marktplaats, fulfillment en bezorging, en Apple biedt apparaten, een eigen besturingssysteem, app store en apps. Verticale integratie kan de neutraliteit verminderen, toetredings-

drempels verhogen en netwerkeffecten versterken.⁶ Verticale integratie kan ook leiden tot zogenoemde *vertical leveraging*: het overhevelen van macht in een upstream markt naar een downstream markt. Fusies en overnames kunnen wederom goede indicatoren zijn voor toename van verticale integratie.

3. **Mate van horizontale integratie (ook wel: conglomeratie):** Digitale bedrijven bieden vaak diverse diensten aan die elkaar complementeren. Zo kun je met Google zoeken naar webpagina's met Google Search, naar locaties met Google Maps, naar video's met YouTube, naar wetenschappelijke artikelen met Google Scholar en naar consumentenproducten met Google Shopping. De complementariteit staat vaak in dienst van de gebruiker en lost specifieke marktproblemen (marktfalen) op, maar het bedrijf kan die positie ook gebruiken om marktmacht *horizontaal over te hevelen (leveraging)* van de ene markt naar een andere (door modulariteit en interoperabiliteit te beperken). De mate van horizontale integratie kan worden geanalyseerd door te kijken naar de sectoren waarin een bedrijf actief is en hoe diensten elkaar aanvullen via datavoordelen, netwerkeffecten of schaalvoordelen. Google's diensten zijn overigens nog meer diverse (denk aan Android, de Play Store, Chrome, Drive, etc.). Een ander voorbeeld van een bedrijf dat veel diensten integreert is WeChat, dat een breed scala aan functionaliteiten biedt binnen één platform.⁷
4. **Rol van netwerkeffecten:** Netwerkeffecten zijn een belangrijke drijfveer van digitale markten en leveren **welvaartswinst op**. Tegelijkertijd leiden ze tot een "winner-takes-all" of "winner-takes-most" dynamiek, waarbij een of enkele grote spelers de markt domineren. Dit maakt het moeilijk voor nieuwkomers om voet aan de grond te krijgen, zelfs als ze een superieur product aanbieden. Kijk in deze voorbereidende fase naar de directe en indirecte netwerken zoals die in paragraaf 1.1.1 worden beschreven.
5. **Mate van multi-homing:** Wanneer gebruikers weinig gebruik maken van de mogelijkheid om routes te wijzigen (d.w.z. er is een gebrek aan schakelen of multi-homing), duidt dit op problemen. Het versterkt de positie van de grootste speler(s), drukt de noodzaak tot innovatie en maakt toetreding lastiger.

⁶ Het beoordelen van de aanwezigheid (of mate) van verticale integratie is in feite een controlevraag bij de klacht over zelfbeoordeling; zonder verticale integratie is het immers niet mogelijk om aan zelfbeoordeling te doen.

⁷ We merken hierbij op dat de afstand tussen de verschillende digitale markten wel aanzienlijk kleiner kan zijn dan bijvoorbeeld het geval was bij de 'traditionele' conglomeraten zoals General Electric, Philips en de Japanse conglomeraten (*Keiretsu*).

Om het waardeweb in kaart te brengen, kan een combinatie van dataverzamelingsmethoden en -bronnen worden ingezet. Verkennende interviews met marktpartijen of marktexperts zijn een efficiënte manier om snel een beeld van de sector te krijgen. Verder kan er gedacht worden aan het verzamelen en bestuderen van jaarverslagen van de betrokken partijen (actieve segmenten), rapporten over bedrijfstakken (marktanalyses) en het productenaanbod op websites. Ook databases met sectoranalyses (zoals MarketLine) of gebruiksdata (zoals data van Semrush over online zoekgedrag en zichtbaarheid van websites) kunnen inzicht geven in de verhoudingen. Tot slot kunnen enquêtes onder gebruikers waardevol zijn, al zal dit voor de quick scan niet snel haalbaar zijn gezien de voorbereiding, doorlooptijd en kosten.

2.3.2 Stap 2. Verkennend onderzoek naar de vraag, klacht of zorg

Alvorens de beslisboom te doorlopen, is het zaak om de onderhevige klacht, vraag of zorg goed te interpreteren (zie de beslisboom - Figuur 2). De figuur onderscheidt vier typen problemen die in meer of minder mate verbonden kunnen worden aan **toetredingsdrempels** enerzijds en **beperkingen in keuzevrijheid of overstapmogelijkheden** bij gebruikers anderzijds. Ook deze twee liggen in elkaar verlengde: bij minder toetreding neemt de keuzevrijheid af en bij lage overstapmogelijkheden wordt toetreding voor nieuwkomers uitdagender.

In deze fase kan ook blijken dat het onderwerp **niet in dit marktordeningskader past**, bijvoorbeeld omdat het een privacy- of cybercrime gerelateerd probleem behelst. In dat geval kan het waardevol zijn om de klagende of geïnteresseerde partij door te verwijzen naar de relevante bevoegde instantie (politie, AP, etc.), de bijbehorende directie of het vakdepartement.

Het verkennend onderzoek kan zich vervolgens op één van de vier hieronder genoemde problemen richten. Met name bij opkomende markten kan het relevant zijn om meerdere takken af te lopen en zo potentiële problemen te identificeren.

Probleem 1: Zelfbevoordeling

In deze deelanalyse staan toetredingsdrempels als gevolg van zelfbevoordeling en discriminatie centraal. Dit zorgt ervoor dat nieuwkomers geen kans maken om gebruikers aan te trekken, ongeacht de (hogere) kwaliteit van deze nieuwe dienst.

Is er sprake van verticale integratie?

Om te bepalen of de onderzochte aanbieder aan zelfbevoordeling **kan** doen, moet eerst vaststaan dan er sprake is van verticale integratie. Als niet, dan kan er überhaupt geen sprake zijn van zelfbevoordeling.

Is er sprake van een platformfunctie of essentiële (niet-repliceerbare) infrastructuur?

Om zichzelf te bevoordelen moet de aanbieder ook een platformfunctie of essentiële (niet-repliceerbare) infrastructuur aanbieden. Dat maakt andere partijen (mogelijk) afhankelijk van deze aanbieder. Die kan vanwege zijn positie als regisseur of poortwachter bepalen hoeveel ruimte er is voor nieuwkomers. In beide gevallen (platform en essentiële infrastructuur) kan de aanbieder andere toetredingsdrempels opleggen die niet voor hemzelf gelden.

De **platformfunctie** verwijst naar de rol van een digitaal platform als intermediair tussen verschillende groepen gebruikers, zoals consumenten, bedrijven en ontwikkelaars, die anders niet of moeilijker met elkaar zouden kunnen interacteren [19]. Het platform orkestreert interacties en waardecreatie via een gemeenschappelijke infrastructuur, aangedreven door netwerkeffecten, datagedreven inzichten en schaal- en breedtevoordelen. Platforms creëren ecosystemen waarin gebruikers waarde uitwisselen, zoals bij marktplaatsen (e.g., Bol.com), sociale netwerken (e.g., LinkedIn) of app-distributie (e.g., Google Play).

Een dienst wordt aangemerkt als een **essentiële (niet-repliceerbare) infrastructuur** wanneer het een onmisbare infrastructuur biedt die cruciaal is voor toegang tot een markt, zonder redelijke alternatieven, en waarbij de aanbieder een dominante positie heeft.⁸ We bepalen of een infrastructuur essentieel is door te kijken naar de aanwezigheid (of juist afwezigheid) van **reële alternatieve routes** voor gebruikers en aanbieders om tot dezelfde interactie te komen. Hiermee voorkomen we een discussie over marktomvang en -aandelen. De primaire onderliggende vraag is of de infrastructuur (dienst) gedupliceerd kan worden en of gebruikers kunnen overstappen.

Het grote **verschil tussen een platform en een infrastructuur** is de actieve rol die de beheerder van een platform speelt bij het orkestreren van interacties, bijvoorbeeld de rol van marktmeester bij een online marktplaats. De uitbater van een infrastructuur (zoals een clouddienst) speelt die rol niet.

Is er sprake van discriminatie?

Als hiervoor is gebleken dat er sprake is van een platform of essentiële infrastructuur, dan wordt in deze laatste stap de zelfbeoordeling nader onderzocht. We adviseren om naar alle (potentiële) vormen van discriminatie te kijken, zoals bundeling of tying van

⁸ Een voorbeeld van een essentiële infrastructuur is de app store voor het verkrijgen van apps op mobiele devices. In het geval van iOS kunnen apps alleen via de Apple App Store worden geïnstalleerd en er zijn geen redelijke alternatieven. Bij de Google Play Store is er wel een alternatieve route (zelf een installatiebestand installeren), maar ook daar blijft de Google Play Store veruit de dominante route. Apple en Google hebben zodoende ook een sterke marktmacht. Als ze vanuit die positie toegang op hun platform zouden weigeren, dan kan dit eerlijke concurrentie beperken en andere partijen belemmeren in hun activiteiten. Dit concept wordt gebruikt om monopolistisch gedrag te reguleren en concurrentie te waarborgen.

dienstverlening (in verticale richting), problemen qua ranking (voorrang geven aan eigen producten), gebrek aan interoperabiliteit (waardoor gebruikers of aanbieders niet kunnen multi-homen) of problemen ten aanzien van datatoegang.

We merken tot slot op dat er sterke **efficiëntievoordelen** kunnen spelen bij platformen en essentiële infrastructuren. Indien er een verdieping onderzoek wordt ingesteld kunnen deze voordelen nader onderzocht worden, aangezien ze een legitimatie kunnen zijn voor het ontbreken van goede alternatieven en gezonde concurrentie.

Testen ter beoordeling potentieel probleem in zelfbevoordeling

Vraag 1: Is er sprake van verticale integratie?

- Test: Is er sprake van verticale integratie? *Hiervoor kan bijvoorbeeld onderzocht worden of de aanbieder actief is op meerdere schakels/posities in het waardeweb door bijvoorbeeld zelf ook diensten aan te bieden op het eigen platform.*
 - Indien nee: geen actie vereist, want het bedrijf kan zichzelf per definitie niet bevoordelen.
 - Indien ja: ga verder naar vraag 2.

Vraag 2: Is er sprake van een platformfunctie of essentiële (niet-repliceerbare) infrastructuur?

- Test bij een platformfunctie: Neemt het platform een actieve rol in als intermediair tussen verschillende groepen gebruikers, die anders niet of moeilijk met elkaar zouden kunnen interacteren?
- Test bij een essentiële infrastructuur: zijn er routes in het waardeweb die langs de dienst/infrastructuur gaan en kunnen de huidige gebruikers van de dienst/infrastructuur daarvoor kiezen?
 - Indien beiden testen nee: geen actie vereist, want zelfbevoordeling is niet problematisch en zal door de markt gedisciplineerd worden.
 - Indien één of beiden testen ja: ga verder naar test 3.

Vraag 3: Is er sprake van discriminatie, bijvoorbeeld in de vorm van a) bundeling of tying van dienstverlening in verticale richting, b) problemen qua ranking, c) gebrek aan interoperabiliteit of d) problemen ten aanzien van datatoegang?

- Test a: Is een gebruiker verplicht om meerdere diensten aan te kopen of vermindert de functionaliteit als er geen gebruik wordt gemaakt van extra diensten? *Hiervoor kan bijvoorbeeld onderzocht worden of het platform de gebruiker alleen de mogelijkheid geeft om bepaalde diensten aan te schaffen als er ook andere (ongewenste) diensten worden aangeschaft.*
- Test b: Wordt er voorrang gegeven aan eigen diensten of producten van het platform? *Hiervoor kan bijvoorbeeld bekeken worden of er diverse resultaten worden getoond bij zoekopdrachten waarbij zowel eigen producten/diensten*

als producten/diensten van externe partijen worden aangeboden en of dat de eigen producten/diensten daarbij beter in beeld komen.

- Test c: Kunnen diensten van derden even goed met het platform als (via het platform) met andere diensten op het platform communiceren en samenwerken? *Hiervoor kan bijvoorbeeld bekeken worden of alternatieve plug-ins of modules (zoals een betaal- of bezorgservice) dezelfde functionaliteit kunnen uitoefenen als die van de aanbieder zelf.*
- Test d: Heeft het platform meer toegang tot data dan andere externe partijen die producten/diensten op of via het platform aanbieden (en waarmee de eigen producten/dienst van het platform concurreert?) *Hiervoor kan bijvoorbeeld het beleid van het platform met betrekking tot het verzamelen, opslaan en delen van data over de transacties, aanbieders en gebruikers bekeken worden.*

Probleem 2: Gebrek aan modulariteit bij horizontale integratie

In deze analyse wordt een gebrek aan modulariteit bij horizontale integratie (conglomeratie) onderzocht, wat nadelig kan zijn voor een goede concurrentiedynamiek. Dit probleem verdient vooral aandacht bij horizontaal geïntegreerde partijen, aangezien zij ervoor kunnen kiezen om niet (of lastig) interoperabel of modulair te zijn (zoals Apple en Microsoft). Dit is in tegenstelling tot marktpartijen die niet horizontaal actief zijn: die partijen zullen zich conformeren aan interoperabiliteit en modulariteit (zoals GitHub).

Modulariteit in digitale markten verwijst naar een systeem- of marktopzet waarbij verschillende onderdelen (modules) zelfstandig functioneren, maar naadloos kunnen samenwerken binnen een groter geheel. Modules zijn dus interoperabel en kunnen gemakkelijk weggelaten worden door gebruikers. In digitale markten is modulariteit vaak te zien in software-ecosystemen, digitale platformen, en marktplaatsen waarbij bijvoorbeeld API's, plug-ins, of uitwisselbare componenten (zoals een betaalmodule) een belangrijke rol spelen. [20] Naast deze technologische benadering kan modulariteit ook meer in bedrijfseconomische zin relevant zijn, bijvoorbeeld als er sprake is van een gecombineerde dienstverlening met verplichte of juist vrijwillige winkelnering (zoals een webshop met een eigen bezorgservice).

Bundeling en tying gaan in tegen het principe van modulariteit. Het betreft namelijk het onlosmakelijk combineren van diensten en producten. We kijken hierbij met name naar horizontale bundeling en tying (zoals de koppelverkoop van MS Word en Excel). Verticale bundeling en tying, zoals de koppelverkoop van Android met Chrome en Playstore, is onderdeel van het vorige probleem (zelfbevoordeling). Bij **bundeling** heeft een consument nog wel keuzevrijheid om het gecombineerde aanbod af te nemen, bijvoorbeeld omdat de prijs van de combinatie lager is. Bij **tying** is de verbondenheid groter, aangezien de afnemer in dit geval verplicht is in de gecombineerde dienst of productcombinatie af te nemen.

Door middel van bundeling en tying kan een aanbieder een sterke positie in een markt of segment *leveragen* (c.q. overhevelen) naar een andere markt of segment. Dit kan een gerelateerd segment zijn (Word en Excel), maar het kan ook een andere markt zijn (Search en Shopping of Marktplaatsen en videostreaming). Door te bundelen kunnen concurrentievoordelen (gerelateerd aan data, klanten, technologie of netwerkeffecten) uit een kernactiviteit overgeheveld worden naar een andere markt. Op korte termijn kan dit efficiëntiewinsten opleveren, op langere termijn kan dit ten koste gaan van dynamiek en de prikkels om te concurreren.

Wanneer er sprake is van een **gebrek aan technische interoperabiliteit** kunnen hier dezelfde problemen ontstaan als bij bundeling en tying. Dit maakt het voor concurrerende aanbieders uit de aanpalende markt immers lastig om dezelfde (data)voordelen te behalen als de horizontaal geïntegreerde partij. Denk bijvoorbeeld aan het naadloos kunnen kopiëren en gebruiken van content tussen verschillende applicaties (zoals de verschillende applicaties binnen de Microsoft Office suite) of juist niet.

Testen ter beoordeling potentieel probleem in gebrek aan modulariteit bij conglomeratie

Vraag 1: Is er sprake van bundeling (tying) in horizontale richting?

- Test 1: Is er sprake van koppelverkoop waarbij verschillende soorten producten van dezelfde partij zijn gebundeld?
 - Indien nee: Ga verder naar vraag 2.
 - Indien ja: Actie vereist.

Vraag 2: Zijn er andere oorzaken die modulariteit tegengaan?

- Test 2: Is er gebrek aan interoperabiliteit in horizontale of verticale richting? Bekijk hiervoor of het mogelijk is om tussen platformen, diensten en apparaten te communiceren (worden er open API's beschikbaar gesteld?).
 - Indien nee: geen actie vereist
 - Indien ja of mogelijk: actie of monitoren om marktdynamiek te blijven volgen.

Probleem 3: Data-gerelateerde problemen

In de derde tak van de boom gaan we in op problemen gerelateerd aan het gebruik van data, waarbij we kijken naar de mate van exclusiviteit en lock-in van data. Wanneer hier (in hoge mate) sprake van is, dan wordt het voor andere aanbieders moeilijk om dezelfde datavoordelen qua leer- en netwerkeffecten te behalen (zie paragraaf 1.1.2). Het verschil tussen exclusiviteit van data en lock-in van data is genuanceerd en niet altijd zwart-wit.

Exclusiviteit van data houdt in dat (vergelijkende) data **niet repliceerbaar** zijn voor **andere aanbieders**, wat concurrentie beperkt. Denk bijvoorbeeld aan de zoekdata

waarop Google *de facto* exclusiviteit heeft vanwege zijn dominantie in zoeken en browsers. Anderen kunnen geen (of veel slechtere) zoekdata verzamelen omdat ze te weinig gebruikers hebben van hun zoekmachine en/of webbrowser. Dat is anders dan de data van Coolblue over de bestelgeschiedenis. Die is niet exclusief omdat anderen vergelijkbare data kunnen repliceren: Bol.com, Amazon, en Mediamarkt beschikken bijvoorbeeld over vergelijkbare data.

Bij **lock-in van data** ligt de nadruk op de (gebrekkige) **portabiliteit van data** wat overstapmogelijkheden van de eindgebruikers beperkt. Het betreft hier vooral door de gebruikers zelfgecreëerde data, zoals gebruikersdata in de foto- en clouddiensten van Google en de afspeellijsten en voorkeuren van Spotify. Het gaat hierbij om files, bestanden en collecties die gebruikers zelf hebben gemaakt en die men lastig mee kan nemen naar een concurrerend platform. We zouden kunnen stellen dat dit ook voor de aankoopgeschiedenis van Amazon geldt, maar de gebruiker hecht daar doorgaans minder waarde aan dan aan zelfgecreëerde data.

Datavoordelen zijn complex om te analyseren. Bij het verkennen van de data-gerelateerde problemen, kunnen de volgende vragen aangehouden worden:

1. Zijn de gegevens **exclusief** en **uniek**? Dat wil zeggen: kunnen ze elders worden verkregen, gemakkelijk worden geïmiteerd of omgekeerd worden ontworpen?
2. Zijn er **netwerk- of lock-in-effecten** gerelateerd aan het gebruik van de gegevens? Helpen gegevens van de ene gebruiker om het product te verbeteren voor anderen (wat een belangrijk voordeel oplevert in de concurrentie om nieuwe klanten) of voor dezelfde gebruiker (wat leidt tot klant-lock-in)?
3. Hoe snel neemt de relevantie van gegevens **in de loop van de tijd af**? Is de data voor lange tijd relevant (en zou exclusieve toegang tot de data een langdurig concurrentievoordeel beteken?) of veroudert de data relatief snel waardoor er behoefte is aan constante updates (wat anderen meer mogelijkheden geeft om data te repliceren)?
4. Hoe kort zijn **leercycli** en hoe snel zijn de **adoptiepercentages**? Dat wil zeggen, kunnen inzichten uit de data snel worden geïntegreerd in producten, of kost de integratie veel tijd, zodat rivalen hun eigen R&D kunnen uitvoeren om vergelijkbare functionaliteiten te bereiken?

De antwoorden op de bovenstaande vragen zullen verschillen per type data. Gedragsdata verouderen bijvoorbeeld sneller dan gezondheidsdata (ook al zijn ze gerelateerd). De volgende tabel geeft een leidraad voor het beoordelen van de rol van gegevens in relatie tot de concurrentie op de markt. De meest rechter kolom geeft per datatype aan of er mogelijk concurrentieproblemen kunnen zijn. Of die er zijn hangt vervolgens af van de vraag of de data toegankelijk zijn voor derden en/of de data

gemakkelijk te porteren zijn (door de gebruiker mee te nemen naar een andere digitale dienst).

Tabel 1. Voorbeelduitwerking van de waarde van data (gebaseerd op Ecorys [21])

		Exclusivity	Network Effects	Lock-in Effects	Learning Effects	Longevity	weighted score
social network data	Identity	2	2	2	2	1	41%
	Social graph	3	4	3	3	3	67%
	Communication data	3	2	3	4	3	62%
behavioural data	Transaction data	3	2	2	4	3	57%
	Search queries	5	2	2	5	2	71%
	Clicking behaviour	5	2	2	5	2	71%
	Content consumption	3	2	3	4	3	62%
user generated content	Private content	4	1	4	2	4	74%
	Public posts	3	5	3	3	3	72%
	Operational data (B2B)	4	2	4	4	4	89%
contextual data	Location	3	2	2	3	2	51%
	Weather	1	1	1	2	1	26%
profile data	Finances	5	2	4	4	5	99%
	Health	5	2	4	4	5	99%
	Preferences	4	2	3	3	3	62%
	Demographics	2	2	2	2	4	44%
	Social	3	2	3	4	3	62%

Bij de tabel hebben we een aantal observaties:

- De **gewogen score** (rechter kolom) wordt berekend op basis van de maximale waarde van netwerkeffecten of lock-in (en dus niet allebei). Deze score is als volgt te interpreteren: hoe hoger (en dus roder) de score, hoe groter het potentiële concurrentievoordeel van deze data. Dit kan een indicatie zijn dat toegang tot of portabiliteit van de data nodig is voor toetreding, of om over te stappen.
- Het gewicht van de levensduur is voorwaardelijk: de score is **hoog** in combinatie met lock-in-effecten en **laag** als de waarde van bepaalde gegevens snel kan afnemen.
- Sommige gegevens zijn **direct** gerelateerd aan netwerkeffecten (zoals openbare berichten), maar de meeste gegevens veroorzaken **indirect** netwerkeffecten via een leerproces (meer gebruikers leidt tot meer gegevens, zodat de kwaliteit van diensten omhoog gaat, waardoor weer meer gebruikers worden aangetrokken, et cetera). Dit is terug te zien in de kolom *learning effects*.
- De scores kunnen **veranderen over de tijd**. Het kan zijn dat een bepaalde data-bron op het moment van testen exclusief is, maar dat er over de loop van tijd alternatieve bronnen ontstaan die de exclusiviteit te niet doen. Zo kreeg Google met de overname van Fitbit toegang tot gezondheidsdata, maar zijn er intussen allerlei alternatieve partijen met vergelijkbare data bij gekomen (via smartwatches en andere gezondheidstrackers zoals Whoop).

Datavoordelen zijn complex om te analyseren. **De tabel is dan ook slechts een eerste hulpmiddel** om mogelijke problemen te signaleren wanneer bepaalde datatypes in het spel zijn. De tabel is te kort door de bocht om volwaardige conclusies op te baseren. Daarvoor is nader onderzoek nodig naar de specifieke kenmerken van de gebruikte data, hoe ze (samen met andere datatypes) binnen het businessmodel gebruikt worden. Ter illustratie bespreken we hieronder een paar voorbeelden:

- **‘Social graph’ gegevens** worden door sociale mediaplatforms gebruikt. De data zijn niet exclusief, aangezien de meeste mensen gemakkelijk toegang geven tot de lijst met contacten op hun telefoons. Maar voor het interpreteren van relationele gegevens is interactiegeschiedenis vereist. Die gegevens zijn al wat lastiger te verkrijgen en kunnen (in combinatie met leer- en netwerkeffecten) een first-mover-voordeel geven. Tegelijkertijd zijn relaties tussen mensen dynamisch en moet relationele data constant bijgewerkt worden. Dat verzwakt het first-mover-voordeel. Aanvankelijk leek het erop dat Facebook de winnaar zou zijn, maar we zien over de jaren steeds weer nieuwe sociale medianetwerken de markt betreden (denk aan Snapchat, TikTok, en Reddit). Kennelijk zorgen social graph data (over langere tijd) niet voor bijzonder hoge toetredingsbarrières.
- **Zoekopdrachten en het bijbehorende klikgedrag** vertonen sterke leereffecten, waardoor een groeiend first-mover-voordeel wordt versterkt, temeer omdat deze gegevens grotendeels ontoegankelijk zijn voor anderen vanwege de marktdominantie van Google op de zoek- en browsermarkten. Een webbrowser is namelijk in staat om zoekopdrachten en klikgedrag te documenteren. Door de browsermarkt te domineren blokkeert Google zijn concurrenten op de zoekmarkt van toegang tot de benodigde gegevens. Dit voorbeeld illustreert dat een onderzoek naar de exclusiviteit van data zich niet mag beperken tot de betreffende markt, maar ook de rol van aanpalende markten mee moet nemen.

Testen ter beoordeling van data-gerelateerde problemen

Vraag: Zijn er lock-in effecten of exclusiviteitsproblemen rondom data?

- Test: analyseer de rol van data in de concurrentiedynamiek aan de hand van:
 - Beschrijven van welke data gebruikt worden
 - Beschrijven van de kenmerken van data
 - Analyse van hoe data gebruikt wordt
 - Inventarisatie (ook wel: *mapping*) van databronnen (inclusief andere markten)
 - API-documentatie

Op basis van deze bronnen kan een indicatie worden gegeven van de waarde van data en lock-in effecten of exclusiviteitsproblemen.

- Bij geen problemen: geen actie vereist.
- Bij (mogelijke) problemen: actie of monitoring vereist.

Probleem 4: Andere problemen

Tot slot hanteren we nog een restcategorie met **andere problemen** die ervoor kunnen zorgen dat er geen goede marktwerking kan optreden (zie paragraaf 1.2.5). Onder deze verzamelcategorie scharen we de onder andere de volgende verschijnselen:

1. Het gebrek aan modulariteit door *Fullfillment Services*. Zo kunnen aanbieders bij Amazon een fysieke lock-in hebben door de (verplichte) opslag van producten binnen de magazijnen van Amazon.
2. Het toepassen van een *Most Favoured Nation* clause. Dit wijst op prijsbeïnvloeding van de transacties die ook buiten het platform kunnen plaatsvinden. Hiermee wordt multi-homing ingeperkt.
3. Het toepassen van roofprijzen en marge-utholling kan worden ingezet om marktmacht over te hevelen tussen verschillende markten.
4. Er kan tot slot sprake zijn van *unknown unknowns*, oftewel een onbekende problemen waarvan we nu zowel de aard als oplossingsrichting niet kennen.

Gezien de variatie aan problemen kunnen we voor deze tak in de beslisboom geen uniforme verdiepende vragen en een geschikte testen bepalen die het probleem het beste kan identificeren en beoordelen. We adviseren een brede analyse van het probleem, waarbij een combinatie van de hiervoor aangehaald methoden ingezet kan worden: deskresearch van sectorstudies en jaarverslagen, interviews met sectorexperts en analyses van databronnen over gebruikersgedrag en marktaandelen.

2.3.3 Stap 3. Vervolgstappen na verkennend onderzoek

Nadat één of meerdere zijtakken van de beslisboom zijn afgelopen komt de beleidsmaker op het punt waarop de vervolgstappen ingezet kunnen worden. We hanteren hierbij het volgende stoplichtmodel:

- **Actie of maatwerk:** Bij een bevestiging van zelfbeoordeling, non-modulariteit of andere problemen is al snel actie gewenst. We raden aan om een keuze hiervoor te baseren op verdiepend onderzoek, zodat gepaste oplossingen in beeld gebracht kunnen worden. Het toepassen of uitbreiden van **bestaande wetgeving of beleid** kan hierbij ook een goede uitkomst zijn, meer wetgeving of nieuw beleid is immers geen doel op zichzelf.
- **Monitoring:** bij enige zorgen over mogelijke vormen van zelfbeoordeling (nu of in de toekomst), gebrek aan modulariteit (nu of in de toekomst) of aanwezigheid van andere problemen (nu of in de toekomst) raden we aan de markt te blijven monitoren. Bij negatieve ontwikkelingen (versterking van het problemen of opkomst nieuwe problemen) kan alsnog tot actie worden overgegaan.
- **Geen actie:** het value web en het probleem zijn onderzocht, maar er is geen aanleiding tot verdere actie gevonden. De werking van de markt is desondanks wel onderzocht en deze uitkomsten kunnen teruggekoppeld worden aan bron van de vraag, klacht of zorg. Mochten er later aanvullende of nieuwe vragen over dezelfde markt worden gesteld, dan kunnen de geleerde lessen de basis vormen een aanvullende analyse.

Oplossingsrichtingen

Wij zijn niet gevraagd om een uitputtend overzicht van oplossingsrichtingen op te stellen, dit is aan de beleidsmaker zelf. Om toch een indruk te geven van de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen volgen na het verdiepend onderzoek, draagt de boom wel een aantal opties aan. Het betreft de volgende:

- In geval van zelfbeoordeling, bundling of tying kan via een **neutraliteitsverplichting** (lichte interventie) of **structural separation** (zware interventie) worden ingegrepen. Dit geeft ruimte voor nieuwkomers om zich in een markt te vestigen of zorgt voor een gelijkmatigere marktverdeling.
- Zijn er zorgen over data lock-ins of exclusiviteit, dan kunnen **interoperabiliteit & portabiliteit** of **toegangsverplichtingen** deze lock-ins verhelpen, waardoor gebruikers eenvoudiger kunnen overstappen en daarmee weer meer keuzevrijheid hebben.
- Bij discussies over roofprijzen of marge-uitholling kan bestaande wetgeving, zoals de **mededingingswet**, uitkomst bieden. De ACM kan hierbij een marktstudie opzetten en gevolg geven aan de uitkomsten. Deze optie is ook relevant voor de twee voorgaande bullet points.

- Tot slot zijn er bij specifieke omstandigheden altijd **oplossingen op maat**, zoals aanzetten tot meer **transparantie** (bijv. qua gebruik van algoritmes) of het (la-ten) uitvoeren van **aanvullend onderzoek** naar een specifieke vorm van lock-in of ongewenste afhankelijkheid.

Het is niet de verwachting (noch bedoeling) dat beleidsmakers direct tot dergelijke maatregelen over zullen gaan. De voorgestelde oplossingen kunnen hooguit **richting geven** voor verdiepend onderzoek en de benodigde vervolgacties. Ook kan, op basis van afstemming met andere directies of ministeries, een bredere overweging gemaakt worden waarbij ook andere beleidsdoelen in ogenschouw worden genomen.

Verwijzingen

- [1] De Bijl, P., Van Gorp, N., en Werner, G. (2023). *Handboek Platformeconomie: Beleid en strategie voor de digitale samenleving* Boom Uitgevers: Amsterdam.
- [2] Katz, M., en Shapiro, C. (1994). *Systems Competition and Network Effects* [\[www.aeaweb.org\]](http://www.aeaweb.org) 2 red., vol. 8, pp. 93-115.
- [3] Gawer, A. (2021). *Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age*. [\[doi.org\]](https://doi.org) 24 red., p. 110-124..
- [4] Parker, G.G., Van Alstyne, M.W., en Choudary, S.P. (2016). *Platform revolution: how networked markets are transforming the economy and how to make them work for you* New York City: WW Norton & Company.
- [5] Martens, B. (2020). *An economic perspective on data and platform market power*. [\[joint-research-centre.ec.europa.eu\]](http://joint-research-centre.ec.europa.eu) 2020-09 red.,
- [6] Evans, P., en Gawer, A. (2016). *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey* [\[thecge.net\]](http://thecge.net) vol. Vol. 1, The Center for Global Enterprise.
- [7] Nagle, F., Seamans, R., en Tadelis, S. (2020). *Transaction Cost Economics in the Digital Economy: A Research Agenda - working paper* [\[www.hbs.edu\]](http://www.hbs.edu) Boston: Harvard Business School.
- [8] Parker, G., van Alstyne, M., en Jiang, X. (2017). *Platform ecosystems: how developers invert the firm* [\[ide.mit.edu\]](http://ide.mit.edu) vol. 41, pp. 255-266.
- [9] Van Gorp, N., en De Bijl, P. (2019). *Digital Gatekeepers, assessing exclusionary conduct* [\[www.researchgate.net\]](http://www.researchgate.net) Zevenhuizen: e-Economics.
- [10] Harrigan, K. (2023). *The Rise of the New Conglomerate: How Internet-Enabled Firms Adopt Digital-First, Data-Driven Strategies to Drive Growth* [\[business.columbia.edu\]](http://business.columbia.edu) Columbia Business School.
- [11] Gawer, A. (2016). *Competition Policy and Regulatory Reforms for Big Data: Propositions to Harness the Power of Big Data while Curbing Platforms' Abuse of Dominance* [\[openresearch.surrey.ac.uk\]](http://openresearch.surrey.ac.uk) Organisation for Economic Co-operation and Development.
- [12] Värzaru, A., en Bocean, C. (2024). *Digital Transformation and Innovation: The Influence of Digital Technologies on Turnover from Innovation Activities and Types of Innovation* vol. 12,
- [13] Bower, J.L., en Christensen, C.M. (1995). *Disruptive Technologies: Catching the Wave* pp. 43-53.
- [14] Eisenmann, T., Parker, G., en Van Alstyne, M. (2011). *Platform Envelopment* [\[www.jstor.org\]](http://www.jstor.org) 32 red., Wiley. pp. 1270-1285.
- [15] De Bijl, P., en Van Gorp, N. (2021). *Digitale platforms en duurzame mobiliteit: whitepaper* [\[www.dinalog.nl\]](http://www.dinalog.nl) Breda: TKI Dinalog.
- [16] Kira, B., Sinha, V., en Strinivasan, S. (2021). *Regulating digital ecosystems: bridging the gap between competition policy and data protection* [\[doi.org\]](https://doi.org) 5 red., pp. 1337-1360.
- [17] Rogers, D.L. (2016). *The digital transformation playbook: Rethink your business for the digital age* New York: Columbia University Press.

- [18] Nooren, P., Koers, W., Bangma, M., Berkers, F., en Boertjes, E. (2014). *Regulation in the converged media-internet-telecom value web* [publications.tno.nl] Den Haag: TNO.
- [19] Gawer, A. (2014). *Bridging differing perspectives on technological platforms: Toward an integrative framework* [www.sciencedirect.com] 43 red., pp. 1239-1249.
- [20] Hein, A., Schreieck, M., Riasanow, T., Setzke, D., Wiesche, M., Böhm, M., en Krcmar, H. (2020). *Digital platform ecosystems* [link.springer.com] 30 red., Springer Nature.p. 87-98.
- [21] Van Gorp, N.D. B. P. G. I. M. G. & P. R. (2020). *Exploring data sharing obligations in the technology sector* [www.government.nl] Rotterdam/The Hague: Ecorys.
- [22] Petit, N. (2020). *Big Tech and the Digital Economy - The Moligopoly Scenario* Oxford: Oxford University Press.
- [23] Brühl, V. (2023). *Big Tech, the Platform Economy and the European Digital Markets*. [www.intereconomics.eu] 58 red., pp. 274-282.
- [24] Oxera (2014). *Most-favoured-nation clauses: falling out of favour?* [www.oxera.com] Oxera.
- [25] Janssen, B., en Casteren, v.W. (2021). *Digitale Leermiddelen in het hoger onderwijs -* [www.versnellingsplan.nl] Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT.

Annex 1. Monitoring

Bij de totstandkoming van het beoordelingskader (de beslisboom) is ook een flink aantal potentiële indicatoren in beeld gekomen die waardevol kunnen zijn bij het opzetten van een structurele monitor van een bepaalde aanbieder of marktsegment. Hieronder presenteren wij deze indicatoren aan de hand van vier categorieën, inclusief een voorstel voor een meetwijze. Veel van de genoemde indicatoren zijn echter niet eenvoudig/eenduidig meetbaar en vragen om een aanzienlijke investering in tijd en geld.

Categorie	Indicator	Hoe te meten
Bedrijfsmodellen 	Kracht van netwerkeffecten	Analyse van de schaalbaarheid van directe en indirecte netwerkeffecten
	Voordelen van data	Analyse van gegevenstypen + kwalitatieve beoordeling van de voordelen
	Schaalvoordelen	Analyse van de kostenstructuur
	Mate van conglomeratie	Aantal markten waarin een bedrijf actief is
	Mate van verticale integratie	Aantal knooppunten in eigendom + percentage van de gecontroleerde keten
Structuur van de markt 	Alternatieve routes	Waardewebanalyse volgens de methodiek van TNO (2014) ⁹
	Concentratie van de markt	Aantal grote spelers en hun relatieve verkeersvolumes ¹⁰
	(Aanvullend) Toetredingsdrempels	Octrooien, overstapkosten/lock-in/multi-homing, institutionele barrières, etc.
Gedrag 	Innovatie	Ontwikkeling (over tijd) in R&D als percentage van de omzet
		De introductie van nieuwe functies, diensten of bedrijfsmodellen door de top-5 bedrijven. ¹¹
		De introductie van nieuwe functies, diensten of bedrijfsmodellen door andere bedrijven.
	Marketing	Vertrouwen op prestatie marketing versus aandeel van direct en organisch verkeer. ¹²

⁹ [\[publications.tno.nl\]](https://publications.tno.nl)

¹⁰ [\[nl.semrush.com\]](https://nl.semrush.com) of [\[pro.similarweb.com\]](https://pro.similarweb.com)

¹¹ [\[sensortower.com\]](https://sensortower.com)

¹² [\[pro.similarweb.com\]](https://pro.similarweb.com)

Categorie	Indicator	Hoe te meten
	Onnatuurlijk gedrag	Kwalitatieve analyse van gemelde incidenten van zelfpromotie.
	Concurrentieverstorend gedrag	Kwalitatieve analyse van gemelde gevallen van koppelverkoop/bundeling, afbraakprijzen en ander concurrentieverstorend gedrag.
Markresultaten 	Marktdynamiek	Het aantal nieuwe toetreders en uittredingen op de markt jaarlijks.
		Groeipercentages van kleinere spelers vs. marktleiders
		Stabiliteit van de rang (Aantal TOP5T=-3 = Aantal TOP5T=0)