

Vergaderjaar 2024–2025

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 687

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2025

Al lange tijd speelt mededingingsbeleid een prominente rol om concurrentie in markten te beschermen. Het draagt bij aan innovatie en keuzevrijheid voor ondernemers en consumenten. De wereld wordt steeds digitaler en dit brengt een nieuwe marktdynamiek met zich mee. Dit leidt tot nieuwe uitdagingen voor gebruikers. Het kabinet heeft daarom de behoefte om zicht te houden op de werking van digitale markten en de dynamiek en ontwikkelingen die zich daar voordoen, ook als deze markten relatief nieuw zijn.

Deze behoefte is mede ontstaan naar aanleiding van de Europese regels die de afgelopen jaren van kracht zijn geworden, zoals de Digital Markets Act (DMA), platform-to-business (P2B) verordening en Dataverordening. Hierbij is van belang om een consistente aanpak te hanteren, de samenhang tussen nieuwe regels te bewaken, het effect ervan te volgen en zicht te houden op nieuwe ontwikkelingen.

Ook in uw Kamer leeft interesse voor de vraag wanneer markten goed werken. In verschillende debatten zijn vragen gesteld over de mate van concurrentie in (digitale) markten en aan welke normen dit getoetst wordt.¹ Daarom heeft het kabinet een marktordeningskader voor digitale markten laten ontwikkelen door Dialogic, zoals ook in het regeerprogramma aangekondigd. In deze brief benoem ik de doelstelling van het kader, geef ik een samenvatting van de belangrijkste inzichten en schets ik het vervolgproces. In de bijlage bij deze brief kunt u het volledige rapport van Dialogic lezen. Dit rapport heeft Dialogic ook getoetst bij diverse stakeholders uit de wetenschap, beleid, toezicht en het bedrijfsleven. Ik verwacht daarmee een breed gedragen kader te hebben voor de komende jaren.

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 648, p. 5; Verslag 94^e Plenaire vergadering, 4 september 2024.

Doel van het marktordeningskader

Het doel van het marktordeningskader is om inzichtelijk te maken of en wanneer digitale markten goed werken en op deze manier handvatten te bieden bij het ontwikkelen van beleid. Het kader geeft een overzicht van de unieke kenmerken van digitale markten en hoe die de werking van markten beïnvloeden. Hierin blijven bredere belangen zoals open strategische autonomie buiten beschouwing.

Dit is nuttig omdat digitale markten zich snel kunnen ontwikkelen en de concurrentieverhoudingen op deze markten in korte tijd kunnen veranderen. Het marktordeningskader is een hulpmiddel voor beleidsmakers om potentiële problemen tijdig in kaart te brengen. Dit draagt bij aan de snelheid en toekomstbestendigheid van beleid. Daarnaast vormt het kader voor beleidsmakers een gezamenlijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van beleid. Dit ondersteunt een consistente aanpak van beleid op digitale markten en kan onderdeel zijn van de interactie tussen beleid en toezicht, bijvoorbeeld omdat beleid problemen constateert die voor de toezichthouder reden zijn om verder onderzoek te doen.

Wanneer werken digitale markten goed?

Dialogic concludeert dat een goedwerkende markt vrij is van toetredingsdrempels en beperkingen in keuzevrijheid en overstapmogelijkheden. In zo'n markt is er sprake van een gezonde marktdynamiek die bedrijven stimuleert om te innoveren en diensten te verbeteren op een manier die voor gebruikers waardevol is.

Goedwerkende markten komen niet altijd vanzelf tot stand, zeker niet in de digitale economie. Een digitale markt heeft unieke kenmerken ten opzichte van traditionele markten. Deze kunnen ertoe leiden dat markten minder goed werken.

Een digitale markt kenmerkt zich bijvoorbeeld door:

- *Netwerkeffecten*. Digitale markten kennen vaak sterke netwerkeffecten, waarbij de waarde van een product of dienst toeneemt naarmate meer mensen het gebruiken. Dit kan tot gevestigde marktposities leiden.
- *Belang van data*. In digitale markten zijn data essentieel. Digitale diensten zijn in staat om gegevens van gebruikers te verzamelen en op basis hiervan de dienstverlening te verbeteren en te personaliseren.
- *Schaalvoordelen*. Digitale diensten kennen sterke schaalvoordelen. Ze zijn initieel kostbaar maar hebben lage meerkosten per nieuwe gebruiker.
- *Verticale integratie*. Spelers op digitale markten kunnen leveranciers of distributeurs overnemen en zo hun positie in de waardeketen versterken.

Risico's herkennen

Deze kenmerken brengen risico's met zich mee. Ze kunnen ertoe leiden dat er in digitale markten vaker sprake is van hoge concentratie dan in traditionele markten, een zogenoemde winner-takes-all dynamiek. Consumenten kunnen overstapkosten ervaren, bijvoorbeeld omdat zij hun data moeilijk mee kunnen nemen (minder overstapmogelijkheden). Ook is het mogelijk dat grote bedrijven hun eigen producten bevoordelen en zo innovaties van concurrenten ontmoedigen of belemmeren (hogere toetredingsdrempels).

Het marktordeningskader bevat een beslisboom die beleidsmakers helpt bij het herkennen van risico's. Zo kan worden vastgesteld in hoeverre een digitale markt goed werkt. De analyse helpt om snel te verkennen waar

Voorbeeld: de markt voor online verkoopplaatsen

Over de markt voor online marktplaatsen worden vaker zorgen geuit. Zo deelde uw Kamer signalen over de mogelijke afhankelijkheid van kleine ondernemers van verkoopplatforms.² Deze markt vormt een goed voorbeeld om in het kort te illustreren hoe men het marktordeningskader kan hanteren.

Eerst wordt in kaart gebracht hoe de markt er op hoofdlijnen uitziet. Denk hierbij aan de spelers die actief zijn en hoe de waardeketen eruit ziet. Zo zijn er enkele online verkoopplaatsen waar men in Nederland veel gebruik van maakt. Bij een aantal van deze platforms is er sprake van verticale integratie omdat zij ook een eigen bezorgservice hebben.

1) Verkenning van de marktspelers en hun bedrijfsmodellen

De zorgen gaan vaak over de afhankelijkheid van ondernemers van deze platforms. Zij zijn afhankelijk van het platform voor het bereiken van klanten en dus ook van de voorwaarden die het platform stelt.

Een relevante vraag is daarom of verkopers beperkingen ervaren in overstapmogelijkheden. In de praktijk is het zo dat er meestal alternatieve kanalen zijn om de klant te bereiken. Toch kan het zijn dat een ondernemer zich ingesloten voelt op een platform (lock-in), omdat hij met behulp van reviews een reputatie heeft opgebouwd en die niet wil verliezen. Of omdat een ander verkoopplatform een andere doelgroep heeft die minder passend is.

2) Zorgen in kaart brengen

Op deze manier kan een eerste verkenning van problemen gemaakt worden. Het kader schrijft vervolgens voor om over mogelijke oplossingen en de noodzaak voor vervolgonderzoek na te denken.

Ik vind het belangrijk dat we signalen van ondernemers serieus nemen. In dit geval zie ik dat er veel mogelijk is met bestaande instrumenten. ACM doet bijvoorbeeld onderzoek naar zelfbeoordeling door een online platform.¹ Verder geven zakelijke verkopers aan dat de DMA een belangrijke bijdrage kan leveren aan een gelijk spelveld. Hiervoor is handhaving van de DMA van belang en daar blijf ik mij voor inzetten. Ik ben daarom blij dat de DMA uitvoeringswet onlangs van kracht is geworden, zodat de ACM de Europese Commissie kan ondersteunen. Tot slot laat ook de Europese Commissie zien dat zij signalen van e-commerce partijen scherp heeft en daar met de handhaving van de DMA verbetering in wil brengen.¹ Hiermee doe ik mijn toezegging van 7 februari 2024¹ om de balans op het spelveld van de online verkoop (marketplaces) voor kleinere ondernemers in de gaten te houden af.

3) Onderzoeken beperkingen concurrentie

4) Vervolgstappen bepalen

Hoe nu verder?

De komende jaren ben ik voornemens het marktordeningskader als uitgangspunt te gebruiken bij discussies over beleid voor de werking van digitale markten. Als er bijvoorbeeld zorgen zijn over (deel)markten of opkomende digitale markten, kan ik met behulp van het kader verkennen of er risico's op problemen zijn, nu en in de toekomst. Ook andere beleidsdepartementen kunnen het kader gebruiken als zij te maken hebben met concurrentieproblemen in digitale markten. Verder dient het

als basis voor gesprekken met stakeholders en de Tweede Kamer over het verbeteren van digitale markten. Bovendien kan een analyse aan de hand van het kader voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aanleiding zijn om nader onderzoek in te stellen. Ten slotte kan het kader ook helpen om de inzet te bepalen voor evaluaties van bestaande regelgeving.

Meetbaarheid als uitdaging

Een uitdaging blijft het meetbaar maken van kenmerken van goedwerkende markten. Met CBS kijk ik naar manieren om diverse kenmerken van digitale markten beter meetbaar te maken, zoals hoe grote spelers zich door de jaren heen ontwikkelen. Dat is ook behulpzaam bij het snel verkennen van de beslisboom van het marktordeningskader. Het verkennende onderzoek van CBS is onlangs gepubliceerd². De komende tijd bekijk ik hoe ik hier vervolg aan kan geven.

Al met al is het in de digitale economie van belang om markten concurrerend te houden. De recent ingevoerde regels, zoals DMA, P2B en de Dataverordening, dragen hieraan bij. Met behulp van het marktordeningskader wil ik ervoor zorgen dat digitale markten ook in de toekomst goedwerkend blijven en inzichtelijk maken met welke aanpak beleidsmakers te werk gaan.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

² Haalbaarheidsonderzoek nieuwe cijfers online platformen en hostingdiensten – CBS 28-03-2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/haalbaarheidsonderzoek-nieuwe-cijfers-online-platformen-en-hostingdiensten>.