

De toekomst van online platformen

Twee Europese wetsvoorstellen onder de loep



Bericht aan het parlement

Online platformen hebben voordelen, maar ook nadelige gevolgen. Zoals de verspreiding van illegale en schadelijke inhoud, de verzameling en commercialisering van persoonlijke data, of de marktdominantie van online platformen, die leidt tot marktverstoring en verminderde consumentenkeuze. De Europese Commissie onderkent deze problemen en heeft daarom in december 2020 wetgeving voorgesteld om deze nadelige effecten tegen te gaan. Het Rathenau Instituut doet onderzoek naar de maatschappelijke impact van technologie en ondersteunt de Tweede Kamer bij de politieke oordeelsvorming hierover. Op basis van nieuw onderzoek en twee eerdere Berichten aan het parlement, geeft het Rathenau Instituut vijf overwegingen mee bij de behandeling van de Europese wetsvoorstellen in de Tweede Kamer.

- Overweeg nadere uitwerking van de verplichtingen voor risk assessments;
- Overweeg meer zeggenschap en transparantie over persoonlijke data;
- Overweeg aanvullende maatregelen voor het reguleren van poortwachters;
- Beschouw online platformen als ondernemingen met een nutsfunctie;
- Blijf aandacht houden voor de aanpak van overige schadelijke content.

De maatschappelijke en politieke discussie over de impact van online platformen op de samenleving spitst zich toe op drie onderwerpen, namelijk:

- (1) verspreiding van illegale en schadelijke inhoud;
- (2) verzameling en commercialisering van persoonlijke data; en
- (3) dominantie van poortwachters.

Twee Europese wetsvoorstellen

Op 15 december 2020 publiceerde de Europese Commissie een wetgevingspakket bestaande uit twee wetsvoorstellen om digitale markten te reguleren, namelijk: de Digital Services Act (hierna: DSA) en de Digital Markets Act (hierna: DMA). De DSA is een gedeeltelijke modernisering van de e-Commerce richtlijn uit 2000.

DSA

In het wetsvoorstel van de DSA stelt de Europese Commissie dat online platformen vaak worden misbruikt voor de verspreiding van illegale inhoud, zoals kinderporno, haatzaaiende uitlatingen of het onrechtmatig gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal. De DSA is een reactie hierop. Het doel van de DSA is om een veiligere digitale ruimte te creëren waarin de grondrechten van alle gebruikers van digitale diensten worden beschermd. Door het opleggen van meer verantwoordelijkheden voor online platformen wil de commissie de verspreiding van illegale inhoud tegengaan.¹ De Commissie heeft gekozen de wetgeving te richten op illegale inhoud en niet op schadelijke inhoud, omdat dit laatste een 'delicaat gebied is met ingrijpende gevolgen voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting'.²

De DSA is gericht op aanbieders van online tussenhandelsdiensten, zoals hostingdiensten en online platformen. Hostingdiensten zijn diensten voor bijvoorbeeld het opslaan of doorgeven van digitale informatie, zoals het online plaatsen van websites. De DSA bevat strengere maatregelen voor online platformen (zoals marktplaatsen en socialemediabedrijven) en zeer grote online platformen (Very Large Online Platforms, oftewel 'VLOPs'). VLOPs zijn diensten met een bereik van minstens 45 miljoen gebruikers per maand. De DSA houdt aanbieders beperkt aansprakelijk voor het doorgegeven van informatie die onder illegale inhoud valt en legt geen algemene monitoringsverplichtingen op. Een nationale coördinator voor digitale diensten en ondersteunende autoriteiten zullen per lidstaat de naleving gaan handhaven. Niet-naleving van de regels kan leiden tot een boete van maximaal 6% van de jaarlijkse inkomsten of dwangsommen van maximaal 5% van de gemiddelde dagelijkse omzet.

DMA

De Europese Commissie meent dat bepaalde aanbieders van kernplatformdiensten een poortwachtersfunctie hebben en concurrentie blokkeren. Voorbeelden van kernplatformdiensten zijn online zoekmachines, sociale netwerken, videoplatformen en online advertentiediensten. Hun poortwachtersfunctie kan leiden tot 'hogere prijzen, lagere kwaliteit, minder keuze en minder innovatie ten nadele van Europese consumenten'.³ Het doel is om de 'ernstigste gevallen van oneerlijke praktijken' als gevolg van netwerkeffecten aan te pakken, om zo oneerlijke concurrentie tegen te gaan en gebruikers beter te laten profiteren van de digitale economie.

De DMA is gericht op digitale poortwachters. Dit zijn bedrijven die een sterke economische positie en impact hebben op de interne markt, een groot aantal gebruikers

1 Illegale inhoud: 'informatie die op zichzelf of door verwijzing naar een activiteit [...] niet in overeenstemming is met het EU-recht of met het recht van een lidstaat' (DSA voorstel, p. 50).

2 Europese Commissie, *Digital Services Act (DSA)* (2020), p. 10.

3 Europese Commissie, *Digital Markets Act (DMA)* (2020), p. 1.

verbinden met een groot aantal bedrijven en voor langere tijd een stabiele positie op de markt hebben of deze opbouwen. De Europese Commissie is toezichthouder. Het niet naleven van de verplichtingen kan leiden tot een boete van maximaal 10% van de wereldwijde omzet of periodieke sancties van maximaal 5% van gemiddelde dagelijkse omzet. Maatregelen zoals verplichte afstoting van bedrijfstakken zijn niet uitgesloten.

In de tabellen hieronder worden de verplichtingen in de DSA en DMA voor online platformen samengevat aan de hand van de drie onderwerpen in de discussie over de impact van online platformen.

1. Verspreiding van illegale inhoud

De DSA treft maatregelen tegen verspreiding van illegale informatie. De belangrijkste maatregelen per type aanbieder zijn in de tabel te vinden.

DSA ⁴	
Geldt voor	Maatregel
Alle diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantieplichting middels een jaarlijkse rapportage over gedane inspanningen voor het modereren van online content.
Hosting-diensten, online platformen en VLOPs	<ul style="list-style-type: none"> • Een meldingsmechanisme ('notice & action') instellen waar mensen vermeende illegale inhoud kunnen melden. • Gebruikers informeren over de motivatie voor het verwijderen of ontoegankelijk maken van geplaatste of gedeelde informatie.
online platformen en VLOPs	<ul style="list-style-type: none"> • Een klachtenafdelingssysteem invoeren voor beslissingen over vermeende illegale inhoud. Meldingen van betrouwbare flaggers moeten met voorrang behandeld worden. • Maatregelen nemen om misbruik en herhaling door gebruikers tegen te gaan, zoals het stoppen van dienstverlening aan deze gebruikers.
VLOPs	<ul style="list-style-type: none"> • Minstens jaarlijks een risicoanalyse en evaluatie uitvoeren naar (a) de verspreiding van illegale inhoud, (b) eventuele negatieve effecten op de grondrechten van gebruikers, (c) opzettelijke manipulatie van hun diensten met gevolgen voor grondrechten, en vervolgens maatregelen nemen om deze risico's te beperken. • De belangrijkste parameters benoemen die zij toepassen bij (eventuele) aanbevelingssystemen van bijvoorbeeld newsfeeds en opties geven om deze te wijzigen in hun algemene voorwaarden.

2. Verzameling en commercialisering van persoonlijke data

Zowel de DSA als de DMA treffen maatregelen tegen verzameling en commercialisering van persoonlijke data. Hieronder zijn de belangrijkste maatregelen uit de DSA en de DMA met betrekking hierop samengevat.⁵

DSA	
Geldt voor	Diensten moeten
Hosting-diensten, online platformen en VLOPs	Online reclame in kaart brengen, zichtbaar maken wie de adverteerder is en waarom de gebruiker de advertentie te zien krijgt.

⁴ Zie onder andere Europese Commissie, *DSA* (2020) art. 13, 14, 15, 17, 19, 20, 26, 27, 29.

⁵ Zie onder andere Europese Commissie, *DMA* (2020) art. 24, 30 en DMA artikelen 5a, 6h.

VLOPs	Advertenties gedurende een jaar bewaren op een openbaar toegankelijke database.
DMA	
Geldt voor	Diensten moeten
Alle poortwachters	Afzien van het combineren van verzamelde data op verschillende soorten kernplatformdiensten die zij aanbieden.
	Gebruikers laagdrempelig de mogelijkheid geven tot gegevensoverdracht naar andere systemen (portabiliteit), door het bieden van toegang tot die gegevens en tools die deze overdracht mogelijk maken. Hierdoor kunnen gebruikers makkelijker overstappen naar andere aanbieders van vergelijkbare diensten.

3. Dominantie van poortwachters

De DMA treft maatregelen tegen de dominantie van poortwachters. Hieronder zijn de belangrijkste maatregelen weergegeven die de DMA bevat voor de aanpak van de gevolgen van poortwachtersdominantie.

De DMA vereist van poortwachters dat zij⁶

Zakelijke gebruikers toestaan om hun producten/diensten tegen lagere prijs aan te bieden op andere online kernplatformdiensten. Hierdoor krijgen zij meer ruimte om hun producten/diensten op verschillende marktplaatsen tegen een concurrerende prijs aan te bieden.

Gebruikers niet de toegang tot een kerndienst ontzeggen, als deze gebruikers zich niet willen registreren voor andere diensten van dezelfde kernplatformdienst.

De Europese Commissie informeren over voorgenomen fusies en overnames.

Gebruikers en aanbieders van ondersteunende diensten (zoals een betalingsdienst) gelijke toegang geven tot en interoperabiliteit bieden met functies die gebruikt worden door de poortwachter zelf.

Gebruikers laagdrempelig de mogelijkheid geven tot gegevensoverdracht naar andere systemen (portabiliteit), door het bieden van toegang tot die gegevens en tools die deze overdracht mogelijk maken. Hierdoor kunnen gebruikers makkelijker overstappen naar andere aanbieders van vergelijkbare diensten.

Afzien van het promoten van eigen diensten ten nadele van concurrentie op hun platform. Dit betekent onder meer dat gebruikers de mogelijkheid moeten hebben om vooraf geïnstalleerde apps te de-installeren of om gebruik te maken van apps of app-winkels van derden.

Positie van het Nederlandse kabinet

Het kabinet heeft in twee fiches gereageerd op de wetsvoorstellen van de Europese Commissie. De reactie van het kabinet geven we hieronder weer.

1. Verspreiding van illegale inhoud

Het kabinet is positief over het DSA-voorstel. Zo steunt het de keuze om grotere platformen meer verplichtingen op te leggen. Het ondersteunt de beperking tot illegale inhoud, maar heeft wel vragen bij de precieze definitie hiervan. De beperkte aansprakelijkheid voor doorgegeven informatie en het uitblijven van algemene monitoringsverplichtingen kunnen op steun rekenen van het kabinet, dat verder positief is over de uitzondering van het micro- en kleinbedrijf van de verplichtingen. Het kabinet wil de lastendruk voor het MKB namelijk laag houden.

⁶ Zie onder andere: Europese Commissie, *DMA* (2020), art. 5 (b, f), 6 (f,h), 12.

Het kabinet is verder positief over de transparantieplichtingen en verplichting voor aanbieders om 'notice & action'-mechanismen op te zetten. De wijze van toezicht kan ook op steun rekenen, maar het kabinet heeft wel zorgen over de effectiviteit van de procedures voor handhaving. Verder steunt het kabinet het doel om gebruikers meer juridische zekerheid en mogelijkheden tot inspraak te geven. Een punt van zorg is de nog onduidelijke methode om de drempel van 45 miljoen maandelijkse gebruikers vast te stellen.

2. Verzameling en commercialisering van persoonlijke data

Het kabinet gaat nauwelijks in op de impact die de verzameling en commercialisering van data kunnen hebben op burgers en gebruikers. In zijn reactie op de DSA zegt het kabinet wel positief te zijn over de aanvullende transparatieregels voor het laten zien van online advertenties. Platformen moeten in de toekomst online reclame markeren en zichtbaar maken wie de adverteerder is, en waarom de gebruiker de advertentie te zien krijgt. Dit is een eerste stap richting meer transparantie.

3. Dominantie van poortwachters

Het kabinet is in grote lijnen positief over de DMA, zoals de maatregel die aanbieders verbiedt eigen producten op hun platformen voordelig aan te bieden. Het kabinet pleit wel voor een grotere rol voor nationale toezichthouders zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Dit zou het voor ondernemers makkelijker moeten maken om een klacht in te dienen tegen platformen. Het Rathenau Instituut benadrukte ook in eerder onderzoek al het belang van versterking van toezichthouders bij het toezicht op de digitale markt en het bevorderen van samenwerking. Het kabinet wil bovendien meer duidelijkheid over de mogelijke acties die de Commissie gaat nemen zodra een bedrijf een voorgenomen fusie of overname meldt.

Daarnaast wil het kabinet dat bij het vaststellen of een platform een poortwachter is, de Europese commissie rekening houdt met het feit dat platformen een poortwachter kunnen worden door het combineren van diensten (ecosysteemvorming). Een voorbeeld van een ecosysteem is de omgeving die Google heeft gebouwd voor de Google Classroom, waar veel kinderen tijdens de lockdown tijdens de coronapandemie afhankelijk van zijn geweest. De Google Classroom functioneert bijvoorbeeld optimaal middels de Google Chrome Browser, gebruikt Youtube als audiovisuele contentdisplayer en gebruikt Google Meet als middel om met docent te kunnen communiceren.

Ten slotte vindt het kabinet het positief dat opkomende poortwachters lichtere verplichtingen hebben.

Overwegingen

Het Rathenau Instituut geeft de Tweede Kamer op basis van nieuw onderzoek en eerdere Berichten aan het parlement vijf suggesties mee als inbreng voor de politieke oordeelsvorming over de DMA en de DSA.

1. Overweeg nadere uitwerking van de verplichtingen voor risk assessments

Positief aan de DSA is de verplichting voor bedrijven om een jaarlijkse risicoanalyse uit te voeren naar effecten van de verspreiding op hun platform van illegale inhoud op gebruikers en hun grondrechten. Daarnaast worden deze bedrijven verplicht tot het aanpakken van deze effecten. Het kabinet geeft geen commentaar op deze maatregel.

Deze verplichtingen kunnen nader worden uitgewerkt en gekoppeld worden aan de richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Verenigde Naties voor toegepaste zorgvuldigheid (ook wel *due diligence* genoemd). Deze richtlijnen bieden ondernemingen een kader voor het in kaart brengen van risico's van hun activiteiten voor de samenleving (zoals voor arbeiders, burgers, milieu, en consumenten), en het voorkomen en het verminderen hiervan. Bedrijven hebben in deze richtlijnen de verantwoordelijkheid om getroffen partijen te compenseren voor de consequenties van deze impact. Twee belangrijke elementen van het principe van toegepaste zorgvuldigheid zijn het mechanisme voor het continu verbeteren van de aanpak van (potentiële) impact, en blijvende betrokkenheid en invloed van stakeholders. Betrokkenheid van particuliere gebruikers is een belangrijk element bij het bestrijden van illegale inhoud en het vergroten van zeggenschap over persoonlijke data.

Overweging 1: De Kamer kan de bewindspersoon:

- vragen om een reactie op de maatregel tot verplichte risicoanalyses;
- aansporen om de verplichte risicoanalyse in lijn te brengen met de voorschriften voor toegepaste zorgvuldigheid in de OESO-richtlijnen.

2. *Overweeg meer zeggenschap en transparantie over persoonlijke data*

Veel online platformen maken gebruik van online profilering, om zo effectief gepersonaliseerde content, aanbiedingen of advertenties zichtbaar te maken voor particuliere gebruikers. Persoonlijke data kunnen beschouwd worden als de grondstof die deze 'microtargeting' mogelijk maakt. De DSA beoogt om de reden waarom bepaalde inhoud zichtbaar is voor gebruikers (zoals bij advertenties) transparant te maken. Het voorstel heeft echter weinig aandacht voor het vergroten van zeggenschap van gebruikers over welke data zij willen delen, of voor verbeterde transparantie van de wijze waarop data gebruikt zal worden door platformen. Het is juist in het belang van gebruikers dat zij meer zicht hebben op wat er met hun persoonlijke gegevens gebeurt en dat zij meer zeggenschap hebben om af te zien van het delen van data.

Overweging 2: De Tweede Kamer kan de bewindspersoon aanmoedigen voorstellen in te dienen om aan de DSA maatregelen toe te voegen over:

- het creëren van meer zeggenschap voor gebruikers over het afstaan van data aan online platformen.
- het vergroten van transparantie voor gebruikers over het gebruik van verzamelde data door online platformen.

3. *Overweeg aanvullende maatregelen voor het reguleren van poortwachters*

Het effect van een aantal maatregelen van de DMA is mogelijk te beperkt om grote online platformen goed te reguleren en het bestaan van poortwachters tegen te gaan.

Ten eerste is het bevorderen van toetreding van nieuwe spelers via verbeterde interoperabiliteit een goede stap, maar niet voldoende. Door netwerkeffecten blijft het mogelijk dat nieuwe spelers zich naar een dominante marktpositie bewegen ten koste van oude spelers, waardoor het systeem in stand blijft. Ten tweede leidt het bestaan van alternatieve diensten of producten niet altijd tot een verschuiving van de markt. Bekende voorbeelden zijn voedingsmiddelen of kleding, waarbij duurzame alternatieven met moeite marktaandeel winnen. Ten derde is onduidelijk welke acties de Commissie onderneemt zodra een bedrijf een voorgenomen fusie of overname meldt. Het is positief dat de Commissie een meldplicht wil invoeren, maar vooralsnog onduidelijk wat dit precies betekent voor de bescherming van kleinere platformen of het tegenhouden van verdere groei van poortwachters.

Een optie voor het tegengaan van verdere groei van poortwachters is het sneller verplichten tot splitsing of afstoting van bedrijfsonderdelen. Deze laatste optie is nu opgenomen als mogelijke zeer verregaande maatregel in de DMA.

Overweging 3: Met het huidige voorstel blijven poortwachters bestaan. Het roept de vraag op wat de maximale toegestane omvang en invloed is van poortwachters. Dit vergt een nadere politieke discussie. De Tweede Kamer kan de bewindspersoon daarom steunen bij:

- het aandringen op duidelijkheid over mogelijke acties door de Commissie na een melding van voorgenomen fusies en overnames;
- het oproepen tot een verdere politieke discussie binnen de Commissie over de wenselijke maximale omvang en daarmee invloed van online platformen.

4. *Beschouw online platformen als ondernemingen met een nutsfunctie*

Een aanvullende optie is om grote online platformen te gaan beschouwen als bedrijven met een nutsfunctie. Voor aanbieders van essentiële infrastructuur bestaat er binnen Europese wetgeving al een 'duty to deal', die aanbieders verplicht om met concurrenten samen te werken. Energiebeheerders moeten gebruikers bijvoorbeeld niet-discriminerende toegang geven tot het energienet.

Dit principe kan ook worden toegepast bij online platformen. Een voorbeeld waarbij online platformen een publieke functie beginnen te vervullen, is het toenemende gebruik van apps door overheden om in contact te staan met burgers. Goed functionerende besturingssystemen waarop deze apps draaien, kunnen beschouwd worden als onderdeel van essentiële digitale infrastructuur. Deze apps zijn bovendien vaak alleen verkrijgbaar in appwinkels die draaien op besturingssystemen van een beperkt aantal aanbieders, die daarom beschouwd kunnen worden als nutsbedrijven. Noch de DSA en DMA, noch het kabinet overweegt om online platformen met een publieke functie te beschouwen als nutsfunctie.

Overweging 4: De Tweede Kamer kan de bewindspersoon oproepen om te bezien of in bepaalde gevallen poortwachters een functie als nutsbedrijf vervullen. Indien dit het geval is, kan de bewindspersoon de Europese Commissie oproepen deze bedrijven ook als zodanig te behandelen en te reguleren. Toezicht kan zich dan richten op de 'duty to deal' en hoe interoperabiliteit bij deze online platformen leidt tot waarde voor consument én samenleving.

5. *Blijf aandacht houden voor aanpak van overige schadelijke content*

De DSA is alleen gericht op illegale inhoud. Daardoor blijft de circulatie van legale schadelijke inhoud ongeregeerd. De aanpak hiervan verdient blijvende aandacht vanwege de potentiële gevolgen van bijvoorbeeld deepfakes en nepnieuws voor burgerlijke vrijheden en democratische processen. De vraag is welke verantwoordelijkheid online platformen zouden moeten hebben bij het controleren en aanpakken van schadelijke inhoud op hun platformen. Er bestaan geen pasklare oplossingen voor de juiste aanpak, maar een belangrijk element is de wijze waarop toezicht georganiseerd zal worden. Ongeacht de precieze vorm van deze toezichtstructuur, heeft het antwoord gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid op online platformen.

Overweging 5: De Tweede Kamer kan aandacht blijven vragen voor de aanpak van schadelijke content in brede zin, ook in Europees verband, en het belang van een goede toezichtstructuur. Het Rathenau Instituut geeft ter overweging mee om een vorm

van onafhankelijk publiek toezicht op contentmoderatie te organiseren en de keuze over verwijdering van schadelijke inhoud niet eenzijdig over te laten aan online platformen.

Kader **Relevante publicaties van het Rathenau Instituut**

- Online platformen, offline impact ([2020](#))
 - Desinformatie bestrijden, censuur vermijden ([2020](#))
 - EU, zorg dat AI ons duurzamer, gezonder, vrijer en veiliger maakt. Inbreng voor de Europese AI-strategie ([2020](#))
 - Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving ([2017](#))
 - Eerlijk delen. Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie. ([2017](#))
 - De kracht van platformen. Nieuwe strategieën voor innoveren in een digitaliserende wereld ([2014](#))
-