

De toekomst van online platformen (2)

Voortgang DSA en DMA



Bericht aan het parlement

De publieke en politieke discussie over de maatschappelijke impact van online platformen concentreert zich op drie onderwerpen. Dit zijn de verspreiding van illegale en schadelijke inhoud, de verzameling en commercialisering van persoonlijke data, en de dominantie van poortwachters. In een eerder Bericht aan het parlement hebben we de belangrijkste elementen uit de *Digital Services Act* (DSA) en *Digital Markets Act* (DMA) toegelicht en overwegingen gegeven om beide effectiever te maken. In dit nieuwe Bericht aan het parlement gaan we hier nader op in. Onze belangrijkste boodschappen zijn dat:

1. de DSA censuur kan voorkomen door het mensenrechtenperspectief nog beter te verankeren;
2. de DMA mogelijk onvoldoende de kern van de verdienmodellen en daarmee de macht van poortwachters aanpakt; en
3. er aanvullend debat nodig is over de gewenste autonomie van Nederland en Europa over cruciale publieke functies.

1. Verspreiding van illegale en schadelijke inhoud: reguleer vanuit een mensenrechtenperspectief

Om de vrijheid van meningsuiting online te beschermen en censuur te voorkomen, focust de *Digital Services Act* (DSA) op het tegengaan van verspreiding van *illegale* content in plaats van op *schadelijke* content, dat een breder en vager begrip is.

In ons recente rapport *Online ontspoord* laten we zien dat er veel vormen van content op internet circuleren die strikt gezien niet strafbaar zijn, maar wel schadelijk. Denk aan desinformatie of de verheerlijking van ongezond dunne lichamen, die tot anorexia kan leiden. Om censuur te voorkomen, is het belangrijk platformen niet te verplichten dergelijke content van gebruikers offline te halen. Platformen kunnen wel iets doen aan de wijde verspreiding van deze content. Het zijn immers de keuzes die zij hebben gemaakt bij het ontwerpen van hun platform, en hun door kunstmatige intelligentie gestuurde aanbevelingssystemen die ervoor zorgen dat bepaalde content meer wordt verspreid dan andere. Om censuur te vermijden, kan dus beter worden ingegrepen in de verspreidingsmechanismen van de platformen dan in de content van de gebruikers.

Het DSA-voorstel van de Europese Commissie beweegt hierin mee. Zo bevat de DSA een verplichting voor grote online platformen voor het toepassen van *due diligence* (in het Nederlands: gepaste zorgvuldigheid). Dit houdt onder andere in dat ze een jaarlijkse analyse moeten maken van systemische risico's op verspreiding van illegale inhoud die voortvloeien uit hun diensten. Daarnaast moeten zij maatregelen nemen tegen deze risico's.

Het Rathenau Instituut wil de volgende overwegingen meegeven om het mensenrechtenperspectief beter te verankeren.

Creëer betekenisvolle zeggenschap over aanbevelingsalgoritmen

Grote online platformen worden in het huidige DSA-voorstel verplicht te rapporteren over hun aanbevelingssystemen voor content. Daarnaast moeten zij de zeggenschap van gebruikers over deze algoritmen vergroten door hun de mogelijkheid te geven het systeem aan te passen (artikel 29). Of dit voor gebruikers laagdrempelig genoeg is, valt te bezien. Voor betekenisvolle zeggenschap zou de DSA online platformen kunnen verplichten om gebruikers inzicht te geven in de reden waarom zij bepaalde content ontvangen (zoals dat voor advertenties in het voorstel al gebeurt), plus de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren als ze die content niet meer willen.

Overweeg het internationale normenkader voor bedrijfsleven en mensenrechten als uitgangspunt voor de DSA

De DSA verwijst bij de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid en risicoanalyses niet naar bestaande internationaal erkende normenkaders voor hoe bedrijven moeten omgaan met mensenrechten. Dat is een gemiste kans. Dit normenkader bestaat uit de *Guiding Principles on Business & Human Rights* van de Verenigde Naties (UNGPs) en de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de OESO (OESO-richtlijnen).¹ Deze richtlijnen bieden bedrijven houvast bij het vormgeven van hun inspanningen, en auditoren, toezichthouders en de Europese Commissie bij de handhaving. Een voordeel is dat EU-lidstaten zich al hebben gecommitteerd aan deze richtlijnen. Veel bedrijven zijn er bovendien mee bekend. Er bestaat al meer dan tien jaar praktijkervaring met deze richtlijnen in andere sectoren.

¹ Voor de OESO-richtlijnen, zie <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>. Voor de UNGPs, zie https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf.

Voer tijdig een mensenrechtenimpactmeting van de DSA uit

Daarnaast lijkt het verstandig om relatief snel na de invoering van de DSA een mensenrechtenimpactmeting van de DSA af te spreken, bijvoorbeeld na twee jaar. Dit geeft tijdig ruimte om bij te sturen als blijkt dat bijvoorbeeld de impact van de DSA te beperkt is of onbedoeld nadelig uitpakt in een of meerdere lidstaten. Gezien de snelle ontwikkeling van verdienmodellen van online platformen, de onzekerheid over de effectiviteit van de DSA en de gevolgen hiervan voor fundamentele rechten, is een eerste evaluatie van de wet na uiterlijk vijf jaar (zoals voorzien in het huidige voorstel) mogelijk te laat.

2. Verzameling en commercialisering van persoonlijke data: vergroot de zeggenschap van eindgebruikers en voer het debat over eigendom

Poortwachters hebben veel macht. Ze beheren de infrastructuur die nodig is voor het democratische gesprek, verzamelen persoonlijke data en profielen, beschikken over financiële middelen waarmee ze invloed kunnen uitoefenen op het politieke proces, en zijn dominant op het innovatiegebied, bijvoorbeeld bij kunstmatige intelligentie.² Deze vier vormen van macht komen voornamelijk voort uit de exploitatie van grote hoeveelheden persoons- en gebruiksgegevens binnen hun omvangrijke netwerken.

Verdienmodellen gebaseerd op data-exploitatie gaan gepaard met maatschappelijke risico's. Zo kunnen grote platformen marktdominantie verkrijgen, doordat zij via exploitatie van grotere hoeveelheden data gericht dan hun kleinere concurrenten eindgebruikers en zakelijke gebruikers kunnen profileren. Hierdoor worden markten beperkter toegankelijk voor concurrenten en keuzevrijheid beperkter voor consumenten. Daarnaast bestaat het risico dat grote hoeveelheden data worden bewerkt, doorverkocht of ingezet voor doeleinden waarvoor gebruikers geen toestemming hebben gegeven. In sommige gevallen kan dit ontwrichtend zijn voor de samenleving, bijvoorbeeld wanneer verkiezingen worden beïnvloed.

De Europese Commissie kiest met de *Digital Markets Act* (DMA) voor transparantie over, en het opleggen van beperkingen aan, het *gebruik* van data door online platformen. Ze legt echter weinig beperkingen op aan de *verzameling* van data. De DMA en DSA lijken hiermee niet de gemeenschappelijke kern van de verdienmodellen van poortwachters aan te pakken: de beschikking over grote hoeveelheden verzamelde data. Een manier om datadominantie tegen te gaan, is om gebruikers meer betekenisvolle zeggenschap te geven over welke data van hen verzameld worden. Daarnaast is het cruciaal dat het gesprek gevoerd wordt over het eigenaarschap van de verzamelde data.³ Het Rathenau Instituut geeft daarom de volgende overwegingen.

Zorg voor betekenisvolle zeggenschap over het delen van data

De DSA zou kunnen worden versterkt door gebruikers meer zeggenschap te geven over welke platformen data verwerken en hoe ze dat doen. Betekenisvolle zeggenschap houdt onder andere in dat de keuze om wel of niet data af te staan even toegankelijk is. Een voorbeeld waarbij dit momenteel niet goed gaat, is het zogenoemde *third party cookies-mechanisme*. Dit wekt vaak frustratie op bij gebruikers, omdat zij elke keer als ze een webpagina bezoeken opnieuw hun voorkeuren moeten aangeven via ingewikkelde keuzeschermen, waarbij het toestaan van dataverzameling veel eenvoudiger is dan het afwijzen ervan. Hierdoor kiezen bezoekers vaak de makkelijke optie en staan toch data af. De DSA biedt een kans om een effectiever systeem in te richten.

² Vier machtsconcentratie problemen uit: p. Nemitz, 'Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence', in: *Philosophical transactions of the royal society A*, 376 (2018) p. 3-4.

³ In het Rathenau Manifest stelden we al eerder dat er juist meer duidelijkheid nodig is over eigendomsrechten in de digitale omgeving.

De DSA zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgebreid met regels over *nudging* van gebruikers richting het afstaan van persoons- en gebruiksgegevens. Zo zouden er voorschriften kunnen komen die de inrichting en werking van toestemmingsschermen vastleggen. Uitgangspunt daarbij kan zijn dat het voor gebruikers laagdrempeliger wordt om dataverzameling te weigeren en om te kunnen bepalen welke data zij willen delen. Zo zouden gebruikers niet bij elke keer dat zij een dienst of platform gebruiken, moeten bepalen of zij akkoord gaan met dataverzameling. Daarnaast zou de drempel om af te zien van toestemming niet hoger moeten liggen dan de drempel om akkoord te gaan. Dit versterkt de zeggenschap voor gebruikers over welke data zij willen afstaan en over de manier waarop platformen hun data verwerken.

Voer het publieke debat over data-eigenaarschap

Verder lijkt een maatschappelijk en politiek debat over de wijze waarop het eigenaarschap over data is vormgegeven op zijn plaats. Juist de beschikking over deze data is de grondstof voor de marktdominantie die online platformen kunnen verwerven, en cruciaal voor de ontwikkeling van aanbevelingsalgoritmen en andere vormen van kunstmatige intelligentie die een wezenlijke invloed hebben op onze maatschappij. De centrale vragen hierbij zijn wie de eigenaar mag zijn van verzamelde data en wie ze mag gebruiken en exploiteren voor onderzoek en commercie.

3. Dominantie van poortwachters: voer het debat over de Nederlandse en Europese autonomie over cruciale publieke functies

Online technologieën zoals appstores, zoekmachines en sociale media zijn in onze maatschappij cruciale functies gaan vervullen voor het publieke debat en het contact tussen overheid en burger. Deze drie functies zouden net als bijvoorbeeld de media, energie, telecom of onderwijs kunnen worden beschouwd als functies met een algemeen publiek belang. Historisch gezien worden dit soort sectoren in Nederland en Europa door de overheid strenger gereguleerd om het publieke belang optimaal te dienen.

De DMA stelt eisen aan dominante online platformen met als doel oneerlijke concurrentie te beperken. De DSA probeert negatieve maatschappelijke effecten van online platformen die content verspreiden (zoals Facebook en Youtube) tegen te gaan. Het Rathenau Instituut constateert echter dat met deze wetsvoorstellen, Europa nog geen autonomie en controle creëert over de bovengenoemde cruciale functies (appstores, zoekmachines, sociale media). Hiermee blijft afhankelijkheid van buitenlandse ondernemingen bestaan.

Het Rathenau Instituut adviseert daarom om een politieke discussie binnen Nederland en Europa te voeren over hoe wenselijk het is dat buitenlandse ondernemingen die private belangen dienen, controle hebben over cruciale publieke functies. Daarnaast kan de discussie gevoerd worden over hoe deze functies mogelijk anders kunnen worden vervuld of gereguleerd, zoals dit bijvoorbeeld ook in de telecom en de media gebeurt.

Kader Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- Online ontspoord ([2021](#))
 - De toekomst van online platformen ([2021](#))
 - Online platformen, offline impact ([2020](#))
-

- Rathenau Manifest ([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](#))
 - De kracht van platformen. Nieuwe strategieën voor innoveren in een digitaliserende wereld ([2014](#))
-