



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Openbaar eindverslag

Rapporteurschap Digital Services Act (DSA) en Digital Markets Act (DMA)

Q. Rajkowski
L. van Ginneken

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor Digitale Zaken
van Rapporteurs DSA/DMA
betrekken bij Procedurevergadering d.d. 3 november 2021
datum 29 oktober 2021
onderwerp Eindverslag rapporteurschap DSA en DMA
kenmerk 2021D40404

Aanleiding

- De commissie Digitale Zaken (DiZa) heeft ons op 7 juli 2021 [mandaat](#) verleend als rapporteurs voor de Digital Services Act (DSA, [COM\(2020\) 825](#)) en de Digital Markets Act (DMA), [COM\(2020\) 842](#)), met als doel het versterken van de informatiepositie van de Kamer en te zorgen voor optimale behandeling in de Tweede Kamer. Het rapporteurschap zou duren totdat de Raad in Brussel een standpunt had ingenomen. Dit zal naar verwachting tijdens de Raad voor Concurrentievermogen op 25 november 2021 gebeuren.
- Het [commissiedebat](#) van de commissie EZK hierover vindt plaats op **16 november** a.s. Dit is tevens ook de laatste kans voor ons als Kamer om met de minister van Economische Zaken en Klimaat over de DSA en DMA te debatteren.
- Een [voortgangsverslag](#) van ons rapporteurschap is besproken op de procedurevergadering van 29 september 2021.
- In dit eindverslag geven wij u nog enkele aandachtspunten mee naar aanleiding van onder andere de [technische briefing](#) door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het [gesprek](#) met vice-president Margrethe Vestager van de Europese Commissie in september en oktober 2021.
- Na vaststelling van dit verslag beschouwen wij ons rapporteurschap DSA/DMA als beëindigd.

Behandelaarvoorstel:

- Vaststellen van het openbare eindverslag van de rapporteurs.
- Beëindigen van het rapporteurschap DSA en DMA.
- De commissie EZK verzoeken dit eindverslag en de opgebouwde kennis binnen de commissie DiZa te betrekken bij het [commissiedebat](#) van 16 november 2021 ter voorbereiding op de Raad voor Concurrentievermogen d.d. 25 november 2021.



Inleiding

Onderstaande actuele aandachtspunten en standpunten zijn een aanvulling op het [BNC Fiche](#) van de DSA en het [BNC Fiche](#) van de DMA, zijn in de Tweede Kamer aan de orde gekomen in schriftelijke overleggen en tijdens de [technische briefing](#) door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het [gesprek](#) met vice-president Margrethe Vestager van de Europese Commissie.

Aandachtspunten Digital Services Act (DSA)

Reikwijdte en definities

Blijkens artikel 2 van het oorspronkelijke voorstel moeten onder tussenhandelaars worden verstaan: cachingdiensten, hostingdiensten en diensten die louter informatie doorgeven of toegang geven tot hun kanaal. Onder andere Frankrijk wilde ook zoekmachines onder de reikwijdte van de DSA en sommige verplichtingen brengen. Het kabinet heeft aangegeven hier niet onwelwillend tegenover te staan, vanwege de rol die voornamelijk grotere zoekmachines spelen in de vrije toegang tot informatie voor gebruikers, maar wilde nog bestuderen in hoeverre zoekmachines kunnen worden ingedeeld in één van de bovengenoemde drie subcategorieën en welke verplichtingen passend zouden kunnen zijn voor deze specifieke digitale dienst.

Implementatietermijn

In het oorspronkelijke voorstel staat dat lidstaten binnen drie maanden na het aannemen van het voorstel al een toezichthouder hebben aangewezen en alle overige benodigde uitvoeringswetgeving hebben opgesteld en aangenomen. Het kabinet heeft aangegeven deze termijn te willen verlengen naar 18 maanden, omdat dit anders niet voldoende ruimte laat voor een zorgvuldig wetgevingsproces waar de Kamer voldoende gelegenheid heeft om zich te buigen over de uitvoeringswetgeving en dus de organisatie van het toezicht ten aanzien van de handhaving in Nederland. Volgens het kabinet is 18 maanden een absoluut minimum om dit netjes en goed te regelen.

Toezicht en handhaving

Voor de tussenhandelsdiensten genoemd in het oorspronkelijke voorstel voor de DSA geldt het land-van-oorsprongsbeginsel: de bevoegde toezichthouder voor een tussenhandelsdienst is de lidstaat is waar hij of zij gevestigd is.

Diverse landen willen ook invloed hebben op toezicht op bedrijven uit andere lidstaten, om te voorkomen dat grote bedrijven uitwijken naar lidstaten met minder effectief toezicht. Ook het kabinet heeft aangegeven de mogelijkheden in het voorstel sterker te willen maken om bij overtredingen van de DSA een zaak aanhangig te maken bij een



andere toezichthouder dan die in het land waar het online platform is gevestigd. Het voorstel bevat hiervoor een procedure in artikel 45. Daar waar het overtrede van de DSA zelf betreft vindt het kabinet dat lidstaten andere toezichthouders moeten kunnen aansporen om verantwoordelijkheid te nemen. (NB: hierbij gaat het er niet om dat een overheidsorganisatie uit een bepaalde lidstaat een bedrijf in een andere lidstaat op grond van de DSA zou kunnen dwingen om informatie te verwijderen die enkel op de nationale wetgeving gebaseerd legaal is).

Veel landen zijn kritisch op de handhaving door Ierland en Luxemburg. Op initiatief van Frankrijk zou juist de Europese Commissie daarom meer verantwoordelijkheid moeten kunnen krijgen voor de handhaving. Ook het kabinet heeft aangegeven dat deze rol sterker kan waar het gaat om het certificeren van betrouwbare melders. Betrouwbare meldingen vanuit deze organisaties moeten door online platformen met prioriteit behandeld worden. Het certificeren en het opstellen van richtlijnen kan bijvoorbeeld gedaan worden door de Europese Raad voor Digitale Diensten of de Europese Commissie, zodat dat niet per lidstaat verschillend wordt ingevuld. Dat moet voorkomen dat in sommige lidstaten minder strenge eisen gaan gelden dan in andere en daarom een soort van forum shopping zou kunnen ontstaan.

Illegale content

In het huidige voorstel staat dat gerechtelijke en administratieve autoriteiten verantwoordelijk zijn voor verzoeken aan online platforms om specifieke stukken illegale content te verwijderen. Volgens recente concept compromisteksten gaat het nu concreet om wetshandhavingsinstanties die online platforms kunnen opdragen illegale content te verwijderen of bepaalde specifieke informatie te verstrekken over een gebruiker. Deze nationale autoriteiten kunnen online platforms echter niet opdragen content te verwijderen die legaal is in een ander Europees land.

In de afgelopen maanden hebben compromisbesprekingen over de DSA overigens ook geresulteerd in steun voor een amendement in het Europees Parlement dat platforms zou verbieden content te verwijderen die vanuit mediakanalen of 'aanbieders van redactionele inhoud' komt. Met dit amendement zou elke organisatie die regelmatig publiceert over een onderwerp met de bedoeling om informatie aan het publiek te verstrekken, worden vrijgesteld van moderatie, terwijl desinformatie juist ook regelmatig via mediakanalen wordt verspreid ([bron](#)).

Samenwerking tussen toezichthouders

Het kabinet heeft aangegeven zich in te zetten om de samenwerking tussen toezichthouders in de handhaving van de DSA regels nog effectiever te maken en toezicht en handhaving op EU-niveau te versterken, mits dit met voldoende waarborgen omkleed is.



Algemene monitoringsverplichting

Het voorstel voor de DSA verbiedt een algemene monitoringsverplichting. Zo wordt voorkomen dat bedrijven in feite een lange arm van overheden worden door ze te verplichten om zelf alle content te verwijderen. Ook het kabinet vindt zo'n taak van toezicht een taak van de overheid zelf. Het is aan de rechterlijke macht om definitief te oordelen of iets in strijd is met de wet of niet.

Als er overigens een conflict is tussen de algemene regels van de DSA en specifieke sectorale wetgeving dan gaat die laatste voor. Dit laat ruimte om naast de DSA ook nog eens specifiekere eisen te stellen daar waar dat nodig wordt gevonden. Zoals dat in de afgelopen jaren ook al is gedaan voor verschillende soorten van illegale content, zoals bijvoorbeeld terroristische propaganda. Waar het niet nodig is om specifieke wetgeving te hebben daar gelden de algemene bepalingen vanuit de DSA als een soort van vangnet voor het geheel.

Illegale content

Het voorstel stelt regels voor de wijze waarop tussenhandelsdiensten moeten omgaan met illegale content. Het gaat hierbij over content die Europese of nationale wetgevers hebben aangemerkt als zijnde zo ernstig dat deze bij wetgeving verboden is. Content die hooguit schadelijk is valt dus buiten het voorstel. Wel moeten zeer grote online platformen ernstige vormen van schadelijke inhoud bestrijden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de verspreiding van desinformatie met als doel democratische verkiezingsprocessen te ondermijnen. Die informatie is niet per se illegaal maar de schade die kan ontstaan is zo groot dat online platformen moeten onderzoeken of ze door de inrichting van de diensten of door andere factoren vatbaar zijn voor dat soort misbruik. In de DSA worden zeer grote platformen verplicht om ten minste een keer per jaar zo'n analyse te maken en bovendien moeten ze dan externe onafhankelijke auditors inschakelen om te kijken of ze dat ook goed hebben gedaan.

Aansprakelijkheid en verwijderen van content

In het voorstel voor de DSA geldt een beperkte aansprakelijkheid van tussenhandelsdiensten. Dat betekent niet dat tussenhandelaren niet aansprakelijk gesteld kunnen worden. Ze zijn in beginsel niet aansprakelijk voor de inhoud die klanten op de diensten plaatsen, maar als ze geïnformeerd worden dat ze illegale content hosten dan zijn ze wel degelijk verplicht om direct en prompt te handelen en zo nodig de inhoud te verwijderen of ontoegankelijk te maken. Doen ze dat niet dan zijn ze wel degelijk aansprakelijk.

Het kabinet heeft aangegeven passende maatregelen in het voorstel te willen opnemen die het nemen van verantwoordelijkheid door online platformen om bepaalde content te



verwijderen verder stimuleert, zonder dat dit leidt tot een algehele zorgplicht en/of ten koste gaat van de vrijheid van meningsuiting. 'De DSA moet niet alleen maar een soort afvinklijstje worden van verplichtingen maar het totaal aan regels moet bedrijven ook echt stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen.' In dat kader wordt de [aanbeveling](#) van de Radboud Universiteit voor het instellen van een algemene zorgplicht voor alle aanbieders deels gevolgd, want dat kan het nemen van die verantwoordelijkheid stimuleren.

Deze aanbeveling geeft echter wel een te grote prikkel op het verwijderen van informatie daar waar het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn, dus daar wordt iets van afgeweken.

Vrijheid van meningsuiting

De DSA stelt duidelijk het belang van het beschermen van de vrijheid van meningsuiting voorop. Het blijkt onder meer uit het feit dat de beperkte aansprakelijkheid voor tussenpersonen wordt behouden. Ook blijkt het uit het verbod op de algemene monitoringsplicht. Daarnaast wordt de bescherming van de vrijheid van meningsuiting op verschillende plekken in het voorstel benoemd als belang dat online platformen expliciet moeten laten meewegen bij de keuzes die ze maken over bijvoorbeeld het toepassen van hun gebruiksregels of het analyseren van risico's die hun aanbevelingsalgoritmes met zich meebrengen.

Er is bovendien een verplichting toegevoegd in de tekst die online tussenpersonen voorschrijft om in de toepassing en uitvoering van hun gebruikersvoorwaarden internationale standaarden voor de bescherming van fundamentele rechten in ogenschouw te nemen, waaronder de [VN Guiding Principles on Business and Human Rights](#). Dit is bevorderlijk voor de bescherming van de eindgebruiker.

Gepersonaliseerde reclame

Het voorstel bevat maatregelen om meer inzicht te krijgen in de risico's rond gepersonaliseerde advertenties. Vice-president van de Europese Commissie Margrethe Vestager heeft tijdens het gesprek met onze commissie toegelicht dat de invloed van gebruikers op wat zij te zien krijgen wordt verbeterd. Gebruikers krijgen zicht op waarom ze een bepaalde content krijgen voorgeschoteld. Het helemaal verbieden van gepersonaliseerde reclame gaat de commissie dus te ver, omdat veel midden- en kleinbedrijven (mkb) baat hebben bij het inzetten deze vorm van marketing bij het vinden van klanten. Daar is dus een balans gezocht tussen gebruikers en mkb-bedrijven.



Exploitatie van persoons- en gebruiksgegevens

Volgens het Rathenau Instituut zouden de voorstellen voor de DSA en DMA onvoldoende de verdienmodellen van grote platforms aanpakken, te weten de exploitatie van grote hoeveelheden persoons- en gebruiksgegevens. Vice-president Margrethe Vestager van de Europese Commissie heeft tijdens het gesprek met onze commissie toegelicht hoe gebruikers meer invloed krijgen op de data die zij willen delen (zie ook onder gepersonaliseerde reclame). Ook heeft mw. Vestager de samenhang met en de timing van andere EU-voorstellen toegelicht, die gaan over zorgvuldig datagebruik en het delen van data.

(Anonieme) meldingen

Het kabinet heeft in de Raad voorgesteld dat het opgeven van een naam niet langer als voorwaarde wordt gezien voor het aanmerken van de melding als 'daadwerkelijke kennis' in de zin van artikel 5. Anonieme meldingen zouden niet de minderwaardige status moeten krijgen die nu voortvloeit uit artikel 14, derde lid. De verplichting om bij een melding je echte naam op te geven kan een barrière opwerpen om meldingen te doen. Het zou voldoende moeten zijn om contactinformatie achter te laten.

Aandachtspunten Digital Markets Act (DMA)

Reikwijdte en definities

De lijst met verplichtingen voor poortwachters in artikel 5 en 6 geeft volgens het kabinet voldoende rechtszekerheid en duidelijkheid, ook voor het toezicht en de handhaving. Wel heeft het kabinet aangegeven nog zorgen te hebben of deze lijst snel genoeg kan worden aangepast als je andere situaties krijgt door bijvoorbeeld de snelle digitale transitie.

Op dit punt is op 3 september jl. samen met Frankrijk en Duitsland een amendement ingediend ([position paper](#)). Hiermee wordt het voor de Europese Commissie mogelijk om meer maatwerk te leveren door, indien nodig, aan specifieke poortwachters aanvullende maatregelen op te leggen, bovenop de verplichtingen die voor alle poortwachters gelden.

Acht grote e-commercebedrijven hebben opgeroepen tot een herziening van de definitie van 'eindgebruiker'. Booking.com, Zalando, BOL.com, Allegro, eMag, Delivery Hero, Vinted en Wolt stellen dat niet alle bezoekers van hun sites klanten worden en vrezen daarom dat ze in het nadeel zijn ten opzichte van andere platforms. Ze wijzen erop dat het grootste deel van hun inkomsten afkomstig is van verkopen en dat deze niet kunnen worden geassocieerd met louter 'bezoekers'. In een gezamenlijke brief dringen ze erop aan om de methoden voor het berekenen van het aantal gebruikers te heroverwegen. [Onderzoek](#) van NLDigital toont aan dat er nog veel onduidelijkheid is over de effecten van de DMA op de Nederlandse platformeconomie.



Toezicht en handhaving

Nederland heeft samen met Frankrijk en Duitsland een amendement ingediend om de nationale mededingingsautoriteiten meer bij de handhaving te betrekken ([position paper](#)). Volgens dit amendement zouden nationale toezichthouders op eigen initiatief onderzoek mogen doen, zou de Europese Commissie zaken kunnen doorverwijzen naar nationale toezichthouders en zou er een formelere samenwerking tussen nationale toezichthouders en de Europese Commissie komen.

Ook vanuit het bedrijfsleven is er de wens om ook de nationale toezichthouder wel een soort rol te geven op terrein van handhaving. Bij nationale toezichthouders zit veel expertise en daar waar kleine ondernemers klachten hebben vinden die het ook prettig dat er een loket is bij de nationale toezichthouder. Deze willen dat wel bieden, maar willen dan ook in de positie gesteld worden om dat te doen.

Ecosystemen en fusietoezicht

Het kabinet heeft aangegeven meer aandacht te willen voor de effecten van ecosysteemvorming. Als je eenmaal groot bent met één bepaalde dienst dan is het ook vaak makkelijker om die macht over te hevelen naar andere diensten die erop lijken of er iets mee te maken hebben, omdat je over heel veel data of geld beschikt. De informatie uit de DMA moet ook gebruikt kunnen worden voor de beoordeling van fusies en overnames ([position paper](#)).

Smalle pariteitsclausule

Het kabinet heeft aangegeven om via artikel 5 de concurrentie te willen bevorderen en zakelijke gebruikers minder afhankelijk te maken van poortwachter-platforms. Zakelijke gebruikers kunnen dan hun eigen verkoopkanaal ook een lagere prijs of betere voorwaarden laten gelden dan op het platform van de poortwachter. Poortwachters kunnen dan geen beroep meer doen op de smalle pariteitsclausule.

Interoperabiliteit

Het kabinet heeft net als andere landen aangegeven via [artikel 6](#) platforms te willen verplichten om stakeholders toe te staan gebruik te maken van andere diensten dan die van het platform. Het moet mogelijk zijn om aanvullende diensten te gebruiken in samenwerking met de diensten van het platform. De pre-installatie van apps op besturingssystemen moet dan ook verboden worden. Gebruikers moeten zelf kunnen kiezen welke app store, zoekmachine en webbrowser ze willen gebruiken wanneer ze voor het eerst een apparaat gebruiken dat een besturingssysteem gebruikt dat wordt geleverd door een poortwachter.