

Vergaderjaar 2022–2023

36 285

Invoering publiek toezicht en handhaving van de verordening 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten (Wet publiek toezicht en handhaving verordening bevordering billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 maart 2023

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven volledig het belang van extra bescherming van ondernemers ten opzichte van online tussenhandelsdiensten onder andere vanwege ongelijke machtsverhoudingen, waarbij het bieden van transparantie door tussenhandelsdiensten en toezicht op de geboden transparantie een belangrijke rol spelen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat ondernemers en onlinetussenhandelsdiensten een duidelijke, eerlijke en voorspelbare handelsrelaties kunnen behouden. Deze leden willen de regering nog een enkele vraag voorleggen.

De leden van de CDA-fractie verwelkomen het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden steunen het voornemen om een publieke toezichthouder aan te stellen om effectief toezicht te houden op het gedrag van online platforms ten aanzien van hun zakelijke gebruikers. Deze leden maken zich net als de regering zorgen over de toenemende machtspositie van online platforms en hechten groot belang aan het beschermen van (kleine)

ondernemers tegen machtsmisbruik door deze platforms. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het onderhavige wetsvoorstel gelezen en hebben hierover nog enkele vragen. De leden van de SP-fractie vinden het van belang om kleine ondernemers te beschermen tegen de steeds groter wordende macht van onlinetussenhandelaren. In dat kader vragen zij de regering of de drempel voor kleine ondernemers om melding te maken bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) niet te groot kan zijn, zeker gezien de afhankelijkheidsrelatie, die in het voordeel uitvalt van de onlinetussenhandelaar. Is er bijvoorbeeld een bepaald loket bij de ACM waar laagdrempelig gemeld kan worden? Heeft de ACM hiervoor voldoende capaciteit?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden constateren dat deze wet voorziet in een bevoegdheid voor de ACM om toezicht te houden op de naleving van de platform-to-business verordening (P2B-verordening). De leden van de ChristenUnie-fractie hebben bij dit wetsvoorstel een aantal vragen aan de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om uit het oogpunt van consumentenbescherming en bescherming van (derde-)aanbieders middels het instellen van een collectieve actie in te gaan op de wenselijkheid om aan Nederlandse rechters de bevoegdheid toe te kennen om zich uit te spreken over schendingen van de P2B-verordening die hebben plaatsgevonden in het buitenland en ook over de ontvankelijkheid van belangenorganisaties dan wel vertegenwoordigende organisaties.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts naar de internationale context van platformdiensten. Deze leden vragen de regering of en, zo ja, welke handhavings- of onderzoeksmogelijkheden de ACM nationaal heeft wanneer er zaken in andere landen lopen tegen een platform, maar er nationaal nog geen dringende signalen zijn ontvangen? Tevens vragen deze leden de regering welke handhavings- of onderzoeksmogelijkheden de ACM nationaal heeft wanneer er al zaken in andere landen lopen tegen een platform en er in Nederland ook signalen zijn ontvangen?

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het lid van de BBB-fractie heeft een aantal vragen.

2. De P2B-verordening en huidige uitvoeringswijze

2.1 Werkingssfeer

Het lid van de BBB-fractie leest dat de verordening van toepassing is op een breed scala aan online platforms en deels van toepassing is op online zoekmachines, naar aanleiding van de probleemstelling in het gedeelte van de memorie van toelichting over het doel en de achtergrond van het wetsvoorstel. Een aantal voorbeelden die gegeven worden zijn reserveeringsplatforms, vergelijkingssites, online marktplaatsen en appstores. Kan de regering meer onderbouwing geven over of de reikwijdte van de verordening passend is voor de probleemstelling die ten grondslag ligt aan de verordening? Bestaat er bijvoorbeeld een risico dat midden- en kleinbedrijven (mkb), die niet de capaciteiten hebben om te voldoen aan de verordening, geraakt gaan worden vanwege de afbakening en het, mogelijk onbewust, niet voldoen aan de verordening?

2.2 Transparantieverplichtingen voor platforms

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de bescherming van derde-aanbieders. Indien een platform strikte normen aanbiedt, hoeven deze niet in alle gevallen onredelijk nadelig te zijn voor aanbieders. Ze kunnen worden gerechtvaardigd doordat het platform een hoge kwaliteit van dienstverlening voor klanten nastreeft en aanbieders vooraf kunnen weten aan welke servicenormen zij moeten voldoen. De servicenormen van een platform kunnen onder omstandigheden onredelijk nadelig zijn, in het bijzonder voor kleine aanbieders. De P2B-verordening en de regels uit het Burgerlijk Wetboek (BW) betreffende onredelijk bezwarende bedingen en de redelijkheid en billijkheid kunnen niet in alle gevallen voldoende bescherming bieden. Kleine aanbieders lopen om die reden het risico zich te binden aan voor hen onhaalbare targets, met als sanctie uitsluiting van het platform. Deze leden vragen de regering om te reflecteren op de bescherming van derde-aanbieders op online platforms. Zij vragen de regering daarbij in het bijzonder in te gaan op in hoeverre regulering nodig is om hen gelijkere kansen te geven in relatie tot platforms.

2.3 Collectieve actie

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet dat ondernemers zelf tot een oplossing kunnen komen met platforms middels buitengerechtelijke geschillenbeslechting of civielrechtelijke handhaving. Is de inzet van de ACM op collectieve actie voldoende om de positie van ondernemers te borgen tegenover machtige multinationals, wat deze onlinetussenhandelsdiensten soms zijn? Wat is hierbij de overweging van de regering, aangezien het wetsvoorstel wel ingaat op het risico dat ondernemers afzien van een (kostbare) gang naar de rechter of afzien van het komen tot een oplossing door de afhankelijkheidsrelatie?

3. Publiek toezicht en handhaving P2B-verordening

3.1 Achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich gaat verhouden tot de uitwerking van de Digital Markets Act.

3.2 Noodzaak publiek toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie lezen dat de verordening lidstaten opdraagt om zelf te zorgen voor adequate en doeltreffende handhaving. Is de Nederlandse inzet vergelijkbaar met andere lidstaten? Zo nee, welke keuzes maken andere lidstaten? Is een dergelijke inzet ook in Nederland overwogen?

Het lid van de BBB-fractie neemt er kennis van dat de regering de ACM wil belasten met het bestuursrechtelijke toezicht op de naleving van de verordening. Is er hiervoor binnen de ACM capaciteit en hoe staat de ACM hierin?

3.3 Collectief belang

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de (potentiële) impact van een individueel signaal groot kan zijn en ook andere ondernemers raakt die geen signaal hebben ingediend of andere ondernemers in de toekomst zou kunnen raken. In dit geval kan het belang dusdanig groot zijn, dat er toch sprake is van een collectief belang en dat de ACM daarom besluit om bij een individueel signaal op te treden.

De verdere afbakening en invulling van wanneer er sprake is van een collectief belang berust bij de ACM. De leden van de VVD-fractie vragen welk afwegingskader de ACM zal hanteren bij het bepalen of de impact dusdanig groot is voor andere ondernemers?

3.4 Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot gedragingen binnen de werkingssfeer van de P2B-verordening, oftewel in gevallen waar via de online tussenhandelsdienst goederen of diensten worden aangeboden aan consumenten in Nederland door in Nederland gevestigd ondernemers. De leden van de VVD-fractie concluderen dat veel online tussenhandelsdiensten zijn gevestigd in het buitenland, veelal buiten de Europese Unie. De leden van de VVD-fractie vragen hoe effectief dit wetsvoorstel in de praktijk kan zijn als het neerkomt op buitenlandse online tussenhandelsdiensten en welke garantie ondernemers door dit wetsvoorstel hebben op een betere bescherming ten opzichte van deze online tussenhandelsdiensten.

3.5 Handhaving bij in het buitenland gevestigde platforms

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het in de praktijk in de meeste gevallen bij in het buitenland gevestigde (grote) platforms, via welke Nederlandse ondernemers goederen en diensten aanbieden aan consumenten in Nederland, zo is dat er een vestiging in Nederland is. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kent van grote online platforms met een belangrijke maatschappelijke of economische functie in Nederland, die geen vestiging in brede zin in Nederland hebben. Deze leden stellen deze vraag omdat enkele online platforms vandaag de dag zo'n grote machtspositie hebben ten opzichte van hun zakelijke gebruikers en consumenten, dat effectief toezicht hierop van groot belang is. Als er voorbeelden van zulke platforms zijn, dan vragen deze leden hoe de regering de bescherming van Nederlandse zakelijke gebruikers van deze platforms vormgeeft. Deze leden lezen dat de ACM zelf aangeeft dat dit wetsvoorstel hier niet direct de oplossing voor kan bieden, maar dat dit wel leidt tot minder effectief toezicht. De leden van de CDA-fractie delen deze zorgen en vragen of de regering hierop wil reageren.

3.6 Hoogte bestuurlijke boete

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de ACM met de bepaling van de reikwijdte ook belast wordt met het toezicht op platforms die buiten Nederland gevestigd zijn. Doordat in de meeste gevallen online tussenhandelsdiensten ook een vestiging in Nederland hebben, is het voor de ACM toch mogelijk om haar bevoegdheden in te zetten. De ACM zal bevoegd zijn om bij overtreding van de bepalingen van de P2B-verordening een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgesteld op het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht of op tien procent van de omzet van de betrokken platform indien dat meer is. De leden van de VVD-fractie vragen wat de reikwijdte van deze bestuurlijke boete is ten opzichte van buitenlandse online tussenhandelsdiensten. Is dit 10% van de omzet van het totale platform, of is dit 10% van de omzet van de vestiging in Nederland van het platform?

4. Bepalingen inzake collectieve actie

4.1 Voorgestelde wijzigingen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de bepalingen over collectieve actie in de P2B-verordening met dit wetsvoorstel in lijn worden gebracht met de nationale wetgeving op het gebied van collectieve actie. Deze leden vragen of de Nederlandse wetgeving de mogelijkheid biedt voor een buitenlandse ondernemer om zich aan te sluiten bij een collectieve actie van een Nederlandse vereniging of stichting tegen een online platform, als deze ondernemer zich op dezelfde wijze benadeeld voelt door hetzelfde online platform, maar dan in een andere lidstaat.

5. Gevolgen

5.1 Gevolgen voor ondernemers

De leden van de CDA-fractie delen het standpunt dat het wetsvoorstel het makkelijker maakt voor ondernemers om actie te ondernemen tegen vermeende niet-naleving van de P2B-verordening door online platforms. Deze leden vragen of het laagdrempelig genoeg gemaakt wordt voor ondernemers. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat het belangrijk is om continu te bezien hoe de (juridische) mogelijkheden voor ondernemers om klachten over een platform te melden zo laagdrempelig mogelijk gemaakt kunnen worden. Deze leden vragen of en, zo ja, hoe de regering ondernemers proactief op de hoogte brengt van de mogelijkheid om een klacht bij de ACM in te dienen en over waar zij in het algemeen terecht kunnen als zij van mening zijn dat een online platform de wet jegens hen overtreedt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering denkt over het openbaar maken van serieuze klachten bij de ACM, bijvoorbeeld via een openbaar register, zodat andere ondernemers weten dat zij niet de enige zijn en zich gesterkt kunnen voelen om zich ook te melden. Dit zou wat deze leden betreft ook het voeren van collectieve actie makkelijker kunnen maken. Deze leden vragen of de regering hierop wil reageren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat versnipperd nationaal toezicht ook voor internationale (mkb-)ondernemers tot onduidelijkheid kan leiden. Deze leden vragen of de regering wil reageren op de hypothetische situatie dat een internationale ondernemer actie wil ondernemen tegen een online platform dat de verordening schendt. Deze leden vragen of de ondernemer dan in elke lidstaat een procedure kan of moet starten (of een klacht indienen). Deze leden vragen ook of dit tot een concentratie van klachten, onderzoeken en procedures kan leiden in de lidstaat met het strengste handhavingsbeleid.

6. Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM structureel de beschikking krijgt over 5 fte (620.000 euro) om de verordening te handhaven en dat dit geld kan worden ingezet voor het behandelen van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden. Deze leden vragen of de ACM ook middelen krijgt om te communiceren met ondernemers over de mogelijkheden voor ondernemers om een klacht in te dienen. Deze leden zijn van mening dat dit ook bijdraagt aan een zo laag mogelijke drempel voor ondernemers om in actie te komen.

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat de adviezen van de ACM over de boetebevoegdheid zijn overgenomen, en dat het boetemaximum is verhoogd naar 10%.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de capaciteit van de ACM. De leden constateren dat de ACM structureel voldoende middelen krijgt om de verordening te handhaven. Tegelijkertijd vraagt de behandeling van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden om mensen met de benodigde specifieke kennis. In de huidige krappe arbeidsmarkt kan het wellicht moeizaam zijn om de juiste capaciteit voor deze toezichtstaken op te bouwen. Deze leden vragen de regering om hierop te reflecteren.

7. Advies en consultatie

7.1 Internetconsultatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het wetsvoorstel beoogt de verhouding tussen de verordening en de nationale regels inzake collectieve rechtsvorderingen in Boek 3 BW en Titel 14A Rv te verduidelijken. Zij lezen in de consultatie-inbreng van de Nederlandse Orde van Advocaten dat de adviescommissie burgerlijk procesrecht van mening is dat het wetsvoorstel de beoogde verduidelijking niet biedt en zelfs vragen oproept. Deze leden vragen de regering in te gaan op de kanttekening van de adviescommissie burgerlijk procesrecht van de Nederlandse orde van advocaten en hoe zij hieraan tegemoet wil komen.

7.1.1. Onduidelijkheden interpretatie verordening

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de marktverkenning door de ACM naar verwachting is afgerond en of de uitkomsten hiervan met de Kamer worden gedeeld. Deze leden zien het risico op een ongelijk speelveld in Europa als de ACM na de marktverkenning zou besluiten aanvullende beleidsregels op te stellen. Dit risico wordt vergroot doordat elke lidstaat haar eigen (publieke) toezicht vormgeeft. Deze leden vragen of de regering dit risico onderkent, gelet op het grote grensoverschrijdende karakter van de activiteiten van online platforms. De leden van de CDA-fractie vragen of in de marktverkenning door de ACM ook het Europese speelveld en het beleid van andere lidstaten wordt meegenomen. Deze leden vragen of de regering zich actief wil inzetten voor een gelijk speelveld, als na de marktverkenning of na evaluatie blijkt dat er significante verschillen zijn in het toezicht door de afzonderlijke lidstaten.

7.1.2 Europese afstemming

De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende partijen hebben gewezen op het belang van Europese afstemming. Ook de leden van de CDA-fractie hechten hier grote waarde aan, aangezien de bekende grote online platforms wereldwijd actief zijn. De leden van de CDA-fractie steunen samenwerking tussen nationale toezichthouders, maar vinden dit onvoldoende. Niet elke lidstaat heeft namelijk een publieke toezichthouder aangesteld of zal dat doen en dat zorgt ervoor dat de ACM niet met elke andere lidstaat effectief kan samenwerken. Deze leden zijn daarom van mening dat er ook een duidelijke taak voor de regering ligt om eenduidige normuitleg en handhaving in Europees verband te bevorderen, zoals ook de Raad van State adviseert. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt en of de regering bereid is om zich hiervoor in te zetten. Deze leden verwijzen naar de discussie over het toezicht op algoritmen. Op dat onderwerp is ervoor gekozen om een Europees board voor

artificiële intelligentie in te stellen, die (lidstaten) en toezichthouders kan adviseren. Deze leden vragen of de regering een dergelijk orgaan ook voorstelbaar vindt als het gaat om de regulering van online platforms, dat bijvoorbeeld kan inzetten op een Europese leidraad ten aanzien van normuitleg en handhaving.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie hebben nog een verduidelijkende vraag over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Deze leden lezen dat de reikwijdte onder andere is afgebakend tot «gevallen waarin via het platform goederen of diensten worden aangeboden aan consumenten in Nederland door in Nederland gevestigde ondernemers.» Deze leden vragen de regering of het klopt dat onder «consumenten in Nederland» niet alleen Nederlandse consumenten worden verstaan, maar ook buitenlandse consumenten die in Nederland van een dienst gebruik maken.

De leden van de CDA-fractie constateren dat niet alleen zakelijk gebruikers, maar ook overheden veelvuldig gebruik maken van de diensten van online platforms. Denk alleen al aan het aanbieden van apps van de overheid (bijvoorbeeld DigiD) via app stores. Deze leden vragen in hoeverre dit wetsvoorstel ook overheden zelf beschermt tegen misbruik van de machtspositie van online platforms (in dit geval het niet naleven van de P2B-verordening). Deze leden vragen of overheden in die zin ook kwalificeren als «zakelijk gebruiker» en, zo nee, hoe de relatie tussen overheid en online platforms begrepen moet worden.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijke