

Vergaderjaar 2023–2024

36 495

Uitvoering van verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (Uitvoeringswet digitale marktenverordening)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 maart 2024

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

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

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| ALGEMEEN DEEL | 2 |
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Achtergrond bij de verordening en het wetsvoorstel | 3 |
| 2.1. <i>Aanleiding</i> | 3 |
| 2.2. <i>Kern van het Nederlandse beleid</i> | 3 |
| 2.3. <i>Kort overzicht van de totstandkoming van de verordening</i> | 3 |
| 3. De verordening op hoofdlijnen | 4 |
| 3.1. <i>Doel van de verordening</i> | 4 |
| 3.2. <i>Werkings sfeer: kernplatformdiensten van poortwachters</i> | 4 |
| 3.3. <i>Verplichtingen voor poortwachters</i> | 6 |
| 3.4. <i>Toezicht en handhaving</i> | 7 |
| 3.5. <i>Rol voor de lidstaten</i> | 8 |
| 3.6. <i>Verhouding tot andere EU-wetgeving</i> | 8 |
| 4. Inhoud wetsvoorstel | 10 |
| 4.1. <i>Inleiding</i> | 10 |
| 4.2. <i>Toezicht door de Autoriteit Consument & Markt (ACM)</i> | 10 |
| 4.3. <i>Andere taken, bevoegdheden en verplichtingen voor autoriteiten en instanties van lidstaten</i> | 12 |
| 5. Gevolgen | 12 |
| 5.1. <i>Gevolgen voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers</i> | 12 |
| 5.2. <i>Gevolgen voor poortwachters</i> | 12 |
| 5.3. <i>Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten</i> | 13 |
| 6. Uitvoering | 13 |
| 7. Advies en consultatie | 13 |
| OVERIG | 14 |

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Uitvoeringswet digitale marktenverordening. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden merken op dat er gesproken wordt over de bevoegdheid van de ACM om: «... zelfstandig toezicht uit te oefenen op de naleving van de verordening in Nederland, onder andere door uit eigen beweging onderzoeken te starten en informatie uit te wisselen met de Commissie.» Deze leden constateren dat deze bevoegdheid in de verordening onder het zevende lid van artikel 38 als optioneel dient te worden gezien. Zij willen weten welke andere lidstaten tevens voornemens zijn gebruik te maken van deze discretionaire ruimte.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Uitvoeringswet digitale marktenverordening. Deze leden zien de Europese verordening als een noodzakelijke en stevige ingreep op de digitale markt. Het opbreken van de macht van poortwachters verkleint volgens hen de veel te grote afhankelijkheid die eindgebruikers en zakelijke gebruikers ervaren van een selecte groep bedrijven en zorgt voor een eerlijkere markt. Over de uitvoeringswet hebben de leden vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Uitvoeringswet digitale marktenverordening. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Uitvoering van verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector. Daarbij hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de uitvoeringswet. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de BBB-fractie hebben de stukken gelezen en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie steunen het voornemen om gebruik te maken van de ruimte in de verordening om een nationale toezichthouder aan te wijzen om zelfstandig onderzoek te doen. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

Deze leden constateren dat het toezicht op de verordening direct is belegd bij de Europese Commissie, net als het toezicht op de digitaal dienstenverordening. Zij vragen in algemene zin hoe de regering hiernaar kijkt. De leden delen de mening dat effectief toezicht het beste op Europees niveau kan worden belegd, maar vragen zich wel af hoe dit het beste kan worden vormgegeven. Deze leden vragen hoe het toezicht binnen de Commissie precies wordt vormgegeven en hoeveel capaciteit (budget, fte) hiervoor binnen de Commissie is gereserveerd. Zij vragen verder of het wenselijk is dat het toezicht direct bij de Commissie ligt, in plaats van bijvoorbeeld bij een nieuwe onafhankelijke Europese toezicht-autoriteit. Deze leden vragen of de regering hierop kan ingaan.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Uitvoeringswet digitale marktenverordening en hebben hier enkele vragen over. Deze leden uiten zich positief over het aanpakken van de monopoliepositie van

grote online (verkoop)platforms. Grote techbedrijven als Google en Amazon maken misbruik van hun positie om concurrenten buiten spel te zetten door data over hun klanten en producten te verzamelen en gebruikers naar hun eigen producten te sturen. Kleine ondernemers die online zaken willen doen zijn afhankelijk van de monopoliepositie van een aantal bedrijven, en zijn daardoor makkelijk uit te buiten. Producten worden nagebootst en er worden hoge commissies gevraagd voor elke verkoop gedaan op online marktplaatsen. Deze leden vragen of de regering kan reflecteren op deze monopolieposities van techbedrijven, en of de verordening voldoende is om dit te doorbreken. Is er hiervoor meer wetgeving nodig, zo vragen deze leden.

2. Achtergrond bij de verordening en het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat verschillende lidstaten, vooruitlopend op de verordening, al nationale maatregelen in deze richting hebben genomen. Hebben deze lidstaten met deze maatregelen de vorm van de verordening enigszins kunnen beïnvloeden, omdat de ervaringen die zijn opgedaan laten zien wat wel of niet wenselijk is?

De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten welk proces is gevolgd ter beoordeling of een dienst/bedrijf de poortwachtersfunctie krijgt toebedeeld. Welke diensten en bedrijven zijn, behalve de gekozen, overwogen en op welke gronden zijn deze niet in de uiteindelijke verordening gekomen? Welk proces moet er worden gevolgd om een snel groeiende dienst/bedrijf in een later stadium alsnog die status toe te kennen?

2.2. Kern van het Nederlandse beleid

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie moedigen de proactieve houding van Nederland aan. Zij vragen de regering om ambitieus te zijn als het aankomt op voorstellen die digitale markten eerlijker maken. Kan de regering toelichten of de verordening, zoals deze nu voorligt, in grote mate voldoet aan de uitgangspunten en eisen die Nederland voorafgaand aan de onderhandelingen heeft gesteld? Welke wensen van Nederland zijn ingewilligd en welke hebben de verordening niet gehaald?

De leden van de VVD-fractie nemen met genoegen kennis van de prioriteit die de regering geeft aan het aanpakken van de marktmacht en datamacht van grote tech- en platformbedrijven en het hierom creëren van de juiste randvoorwaarden voor goedwerkende digitale markten en diensten. Deze leden vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat de ACM voldoende toezichtcapaciteit heeft en hoe de ACM in verhouding staat tot de Commissie als het gaat om het consequent en gecoördineerd aanpakken van eventuele problemen waar consumenten tegenaan lopen na het inwerktreden van de verordening.

De leden van de D66-fractie lezen dat het de Nederlandse inzet was om te pleiten voor een sterkere rol voor nationale autoriteiten. In hoeverre is dat in de uiteindelijke verordening tot stand gekomen, gelet op de beperkte rol die de ACM nu krijgt toebedeeld?

2.3. Kort overzicht van de totstandkoming van de verordening

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien dat de verordening in oktober 2022 al in werking is getreden, en per 2 mei 2023 voor het grootste deel van toepassing is. Zijn er in die tijd situaties voorgekomen

waarin het nog niet hebben aangenomen van de uitvoeringswet tot problemen heeft geleid? Is de ACM beperkt geweest in haar onderzoekstaak zonder de formele bevoegdheden, zoals vastgelegd in deze wet? Hoe wordt de periode tussen 7 maart 2024 (wanneer alle verplichtingen formeel gaan gelden) en de implementatie van de uitvoeringswet overbrugd?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd naar de betrokkenheid van de poortwachters bij de totstandkoming van deze verordening. Kan de regering toelichten hoe de poortwachters, die reeds zijn aangewezen, betrokken zijn bij de totstandkoming hiervan? Zijn er Nederlandse bedrijven die als poortwachter zijn aangemerkt en welke aanvullende taken heeft ACM op hun toezicht? Welke eisen en wensen hebben zij meegegeven? In hoeverre zijn deze uiteindelijk ingewilligd? Zijn er waarborgen in de verordening verwijderd of gewijzigd naar aanleiding van hun commentaar?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanwijzing van poortwachters. Deze leden vragen of de termijn van zes maanden om te voldoen aan de verplichtingen reeds is verstreken voor de aangewezen poortwachters.

3. De verordening op hoofdlijnen

3.1. Doel van de verordening

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie erkennen dat poortwachters, gezien hun marktmacht, hun positie oneerlijk kunnen en vaak ook zullen gebruiken. Deze leden begrijpen dat het daardoor onaantrekkelijk kan zijn voor afhankelijke kleine organisaties om te concurreren dan wel (juridische) stappen te ondernemen als zij benadeeld worden door een poortwachter. Neemt de verordening deze zorgen weg? Hoe stimuleert de regering kleine organisaties om melding te maken van poortwachters die hen (vermoedelijk) benadelen? Is het voor melders mogelijk om anoniem te blijven?

3.2. Werkings sfeer: kernplatformdiensten van poortwachters

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen de opsomming van diensten die als kernplatformdienst worden aangemerkt. Is het voor elk van deze diensten goed duidelijk wat de minimumeisen zijn om aan de definitie te voldoen? Is de ACM daarvan op de hoogte?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn voorts benieuwd of diensten van poortwachters die leunen op Large Language Models eveneens onder de reikwijdte van de verordening vallen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien dat de vereisten om als poortwachter te worden aangemerkt voor een groot deel rusten op duidelijk gedefinieerde normen. Kan de regering per vereiste toelichten waar de grenswaarden op gebaseerd zijn? Als een platform deze eisen overschrijdt maar zich niet na twee maanden meldt bij de Commissie, welke straf kan zij dan verwachten?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn tevreden over de voorziening om kernplatformdiensten ervan te weerhouden dat zij zich opsplitsen om onder de verordening uit te komen. Vanaf wanneer geldt deze regel? Zijn er, (vlak) voor de ingang van de verordening, platforms geweest die dit hebben gedaan en daarom niet als poortwachter zijn aangewezen? Voorkomt de verordening ook zogenaamde «killer acquisi-

tions», waarin een grote marktmacht een kleine innovatieve onderneming overneemt om concurrentie vroegtijdig de kop in te drukken?

De leden van de VVD-fractie lezen dat er bepaalde drempels zijn die overschreden moeten worden door een platform om te bezien of deze voldoet aan de eisen voor een poortwachter, waarna deze – indien als poortwachter aangemerkt – ook mag beargumenteren waarom deze niet aan de vereisten voldoet. Het proces dat dan ingezet wordt om daadwerkelijk met zekerheid vast te stellen of een platform poortwachter is, dreigt een lange looptijd te krijgen. Hoe wordt ervoor gezorgd dat zakelijke gebruikers of eindgebruikers geen problemen ervaren van dit proces en hoe kan de consument ervanuit gaan dat diens data beschermd wordt in de tussentijd?

De leden van de BBB-fractie lezen in de memorie van toelichting het volgende: «Of een platform voldoet aan deze vereisten, wordt in beginsel bepaald door te bezien of het platform per criterium een bepaalde drempel overschrijdt (artikel 3, tweede lid, van de verordening). Aan het vereiste «aanzienlijke impact op de interne markt» is voldaan als het platform in minstens drie lidstaten dezelfde kernplatformdienst aanbiedt en in de laatste drie boekjaren in de Unie een jaaromzet van ten minste € 7,5 miljard heeft behaald, of in het laatste boekjaar een gemiddelde marktkapitalisatie of equivalente marktprijswaarde van minstens € 75 miljard heeft behaald. Met het begrip «laatste boekjaar» wordt in de verordening het afgelopen boekjaar bedoeld. Aan het tweede vereiste «belangrijke toegangspoort voor zakelijke gebruikers tot eindgebruikers» is voldaan als de door het platform aangeboden kernplatformdienst in het laatste boekjaar ten minste 45 miljoen maandelijks actieve eindgebruikers heeft die in de Unie zijn gevestigd of zich daar bevinden en minstens 10.000 jaarlijkse actieve in de Unie gevestigde zakelijke gebruikers.» In hoeverre is deze wet toereikend in Nederland, waar bedrijven een bepaalde poortwachterspositie hebben maar deze geen enorme omzetten draaien? Is het mogelijk om later (bijvoorbeeld na 4 jaar) deze eisen te verhogen of verlagen?

De leden van de SP-fractie lezen dat een platform wordt aangewezen als poortwachter wanneer het platform een aanzienlijke impact heeft op de Europese interne markt, een kernplatformdienst aanbiedt die voor zakelijke gebruikers een belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers vormt, en met betrekking tot haar activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie inneemt of naar verwachting in de nabije toekomst een dergelijke positie zal innemen. Verder lezen deze leden dat de Europese Commissie de taak van het aanwijzen van platformen als poortwachter op zich neemt. Zij vragen hoe serieus de Europese Commissie de aanwijzing van poortwachters wel neemt, aangezien platforms en producten als Bing, Microsoft Edge en iMessage, die wel degelijk aan de drie vereisten van een poortwachter voldoen, worden uitgesloten van de DMA. Tot hoeverre kan de regering de Europese Commissie vertrouwen om deze belangrijke taak uit te voeren?

De leden van de SP-fractie zien voorts dat er door deze verordening een oneerlijke aanpak van grote platforms kan ontstaan. Met de DMA kan de Europese Commissie grote internationale platformen aanpakken om hun monopoliepositie te verkleinen, maar dat is niet mogelijk voor grote platforms die alleen op nationaal niveau opereren. Bestaat er een mogelijkheid om de ACM de macht te geven poortwachters op nationaal niveau aan te wijzen, voor bijvoorbeeld platforms die alleen in Nederland actief zijn, zodat de regels gelden voor alle bedrijven die de mogelijkheid hebben om misbruik te maken van een nationale monopolie? Zo niet, is de regering van plan om dit wel aan te pakken, zodat de regels voor grote

Nederlandse platforms aansluiten op de regels voor grote internationale platforms? Heeft de regering inzichtelijk welke platforms die actief zijn in Nederland al zijn aangewezen als poortwachter? Kan zij deze lijst met de Kamer delen?

3.3. Verplichtingen voor poortwachters

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Commissie kan beslissen verplichtingen te schrappen als deze ervoor zorgen dat een bedrijf niet meer levensvatbaar is binnen de EU. Hierbij wordt rekening gehouden met derden. Deze leden zijn echter bezorgd dat poortwachters het lot van derden (onder andere het mkb en consumenten) die van hen afhankelijk zijn, zouden kunnen inzetten als manier om onder verplichtingen uit te komen. Kan de regering verzekeren dat poortwachters nadelige (financiële) gevolgen niet kunnen afwentelen op hun gebruikers om dit vervolgens als reden gebruiken om verplichtingen aan te vechten? Zijn er al poortwachters aangewezen die (gedeeltelijk) worden vrijgesteld van bepaalde verplichtingen? Zo ja, welke en met welke redenen? Ook lezen deze leden dat poortwachters kunnen worden vrijgesteld van verplichtingen vanuit volksgezondheid- of veiligheidsoverwegingen. Dit is een verstrekkende voorziening die de leden nader uitgelegd willen hebben. Aan welke redenen van volksgezondheid of openbare veiligheid moeten de leden denken? Gelden er *minimale* voorwaarden aan deze redenen van volksgezondheid of openbare veiligheid? Welke invloed hebben lidstaten op het maken van deze beslissing? Welk standpunt draagt Nederland hierbij uit? Indien een situatie voorkomt waarin verplichtingen om deze redenen al dan niet tijdelijk worden opgeschort, welke monitoring vindt er dan plaats op de poortwachters en wanneer zijn de verplichtingen weer van kracht? Zij lezen ook dat er een mechanisme is ingebouwd voor het actualiseren van de lijst met verplichtingen. Dit moedigen de leden aan, echter kan deze procedure niet te lang duren met de snelheid waarop de digitale wereld zich ontwikkelt. Kan de regering inschatten hoe lang het stellen van nieuwe verplichtingen zal duren? Is dit naar de mening van de regering snel genoeg?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie steunen de maatregelen die datakoppeling voorkomen. Is het echter mogelijk om de eisen rondom interoperabiliteit te verenigen met het verbod op het combineren van data op diensten van dezelfde poortwachter?

Deze leden onderstrepen hoe belangrijk het is dat vooraf geïnstalleerde apps verwijderd moeten kunnen worden en om apps en appstores van derden te kunnen installeren. Dit geeft gebruikers meer zeggenschap over hun digitale omgeving. Vooral de alternatieve appstores kunnen dienen als gezonde concurrentie, om situaties te voorkomen dat een significant deel van de inkomsten van onafhankelijke appontwikkelaars door de appstore-beheerder worden afgeroomd, waardoor ongeveer 30% van verkoopinkomsten momenteel worden geïnd door spelers als Google, Apple, of Steam. Verwacht de regering dat deze verordening dat aandeel aanzienlijk zal verkleinen? Zal dit leiden tot lagere prijzen voor consumenten en meer winst voor onafhankelijke ontwikkelaars?

Ook steunen deze leden het voorschrift dat poortwachters kosteloos hun diensten interoperabel moeten maken. Kan de regering kort toelichten wat dit in de praktijk voor een gebruiker kan betekenen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken dat gebruikersvoorwaarden zelden toegankelijk zijn. Deze leden roepen op tot heldere, eenduidige richtlijnen voor het presenteren van voorwaarden aan gebruikers. Kan de regering eveneens toelichten wat zij bedoelt met de stelling dat de voorwaarden die aan gebruikers worden voorgelegd «eerlijk, redelijk en niet discriminerend» mogen zijn? Hoe draagt de

verordening daar aan bij? Is de regering van mening dat deze principes ook van toepassing zijn op de voorwaarden voor interoperabiliteit? Ook lezen de leden dat poortwachters gegevens over «rangschikkingen, zoekopdrachten, kliks en weergaven» op hun zoekmachines moeten delen met derden. Hoe is dat nu geregeld? Gezien de gevoeligheid van deze gegevens, bijvoorbeeld wegens zoekopdrachten die makkelijk herleidbaar of medisch van aard zijn, vragen deze leden hoe de privacy van individuele gebruikers hier gewaarborgd wordt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Commissie de toepassing van een specifieke verplichting geheel of gedeeltelijk kan schorsen voor een poortwachter op diens verzoek en dat de Commissie bij het besluit tot schorsing ook rekening houdt met de gevolgen voor derden, in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen en consumenten. Deze leden vragen hoe dit zich uit in het Nederlandse beleid en op welke manier kleine en middelgrote ondernemingen en consumenten hulp en ondersteuning kunnen verwachten als het gaat om het geheel of gedeeltelijk schorsen van de toepassing van een specifieke verplichting. Als het gaat om het openbaar maken van een audit van profileringstechnieken door poortwachters, vragen de leden hoe gewaarborgd wordt dat deze audit begrijpelijk gemaakt zal worden voor consumenten.

De leden van de D66-fractie zien graag een toelichting van de regering over welke diensten de poortwachter-status toebedeeld hebben gekregen, die *niet* aan de drie gestelde criteria voldoen. Kunnen de leden van de D66-fractie constateren dat met de uitvoering van deze verordening alle internetdiensten openheid moeten geven over het aantal actieve gebruikers? Waarom is er voor gekozen om het verbod op «webcrawling» en «self-preferencing» nader te specificeren, zo vragen de leden van deze fractie?

3.4. Toezicht en handhaving

De leden van de PVV-fractie lezen dat in het besluit van niet-naleving de Commissie in geval van opzet of nalatigheid ook een boete kan opleggen, ter hoogte van maximaal tien procent van de totale wereldwijde omzet van de poortwachter uit het vorige boekjaar. Daarnaast kan de Commissie ook een dwangsom opleggen aan ondernemingen, ter hoogte van maximaal vijf procent van de omzet. Deze leden vragen naar een motivering van deze sanctionering. Zijn deze middelen niet te zwaar voor de poortwachters? Tevens willen deze leden weten waarom de Commissie belast is met deze functie en hoeveel de Commissie hiermee verwacht op te halen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien dat er een heldere rolverdeling is tussen lidstaten en de Commissie, waarbij de Commissie duidelijk de leiding neemt. Deze leden vragen de regering om een korte reflectie op de verdeling tussen nationale en Europese bevoegdheden in de verordening. De leden vragen of de regering de Kamer informeert in het geval de Commissie een sanctie oplegt aan een poortwachter.

De leden van de VVD-fractie lezen dat indien de Commissie reden heeft om aan te nemen dat een poortwachter een verplichting uit de verordening heeft overtreden, de Commissie in geval van opzet of nalatigheid een boete kan opleggen ter hoogte van maximaal tien procent van de totale wereldwijde omzet van de poortwachter uit het vorige boekjaar en bij een herhaalde overtreding de boete kan worden verhoogd tot twintig procent van de omzet. Omdat de meeste stakeholders vaak kapitaalcrachtige partijen zijn, vragen deze leden of een geldboete

voldoende prikkel zal geven voor de poortwachters om zich in te spannen om te voldoen aan de verordening? Zijn er ook andersoortige sancties te bedenken die ervoor zullen zorgen dat poortwachters meer intrinsiek geprikkeld worden zich te houden aan de verordening?

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er kan worden gehandhaafd bij overtredingen die worden begaan door diensten/bedrijven die niet binnen het rechtsgebied van de EU zijn gevestigd? In hoeverre benadeelt dit de bedrijven die wel binnen de EU zijn gevestigd en welke gevolgen heeft dat, zo vragen deze leden.

3.5. Rol voor de lidstaten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie erkennen de relevante ervaring en kunde van de ACM in het vervullen van haar rol als toezichthouder. Echter zijn deze leden wel benieuwd of er andere partijen zijn onderzocht die mogelijk als toezichthouder zouden kunnen optreden. Kan de regering uiteenzetten voor deze mogelijke alternatieven waarom er niet voor hen is gekozen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd naar de vorm van ondersteuning die de Commissie aan lidstaten biedt bij het uitvoeren van de verordening. Is de Commissie bereid aanvullende middelen te bieden aan lidstaten die (incidenteel) capaciteit tekort komen voor degelijk toezicht? Heeft de Commissie haar capaciteit voldoende op orde om bij te springen als lidstaten dat nodig hebben?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien dat poortwachters na uiterlijk zes maanden dienen te voldoen aan de verplichtingen. Kan de regering een inschatting maken of dit alle 10 tot 15 waarschijnlijke poortwachters gaat lukken per 6 maart 2024? Worden poortwachters door de Commissie geholpen om aan de verplichtingen te kunnen voldoen?

De leden van de BBB-fractie citeren het volgende: «Aangewezen poortwachters dienen uiterlijk zes maanden na hun aanwijzing te voldoen aan de verplichtingen van de verordening». Is dit een realistische en haalbare verplichting? In hoeverre is het mogelijk voor deze «poortwachters» om binnen zes maanden te voldoen aan de verplichtingen? Zou het niet verstandig zijn om voordat bedrijven in de buurt komen van het zijn van een «poortwachter» ze te informeren over waar ze (gezien de groeiontwikkeling in het bedrijf) aan moeten voldoen zodra ze als «poortwachter» gekenmerkt worden?

3.6. Verhouding tot andere EU-wetgeving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn doordrongen van het belang van goede privacywaarborgen. Deze leden horen graag meer over de rol die deze verordening zal spelen om de privacy van eindgebruikers te verbeteren. De aanvullende privacyverplichtingen, die bovenop de AVG gelden, zijn alleen van toepassing op grote bedrijven die de middelen en capaciteit hebben om hieraan te voldoen. De leden steunen deze dan ook ten volste.

Zij lezen echter ook dat de definitie van de «specifieke keuze» die een eindgebruiker moet maken om gegevensverwerking toe te staan, nog niet duidelijk is. Deze leden vinden het onwenselijk om te wachten op een uitspraak van de rechter hierover. Is de regering bereid nu al advies in te winnen en tot een duidelijke definitie te komen over de «specifieke keuze» van de eindgebruiker, als dit nog niet is gebeurd? Welke relevante rechterlijke uitspraken en interpretaties geven hierover al duidelijkheid? Zijn er verplichtingen die ervoor zorgen dat eindgebruikers die géén

toestemming geven, niet een buitenproportioneel slechtere gebruikerservaring hebben?

Verder lezen zij dat een nauwe samenwerking tussen de AP en de ACM nodig is om een consistente uitleg van de normen van de verordening en de AVG te waarborgen. De leden juichen deze nauwe samenwerking van harte toe. Wel zijn zij bezorgd over mogelijke verschillen in zienswijze tussen de verschillende autoriteiten op punten waarop inhoudelijke raakvlakken bestaan tussen beide verordeningen. Is de regering van mening dat dergelijke tegenstrijdigheden onwenselijk zijn? Is er een mechanisme om conflicten in zienswijze op te lossen? Zo niet, vindt de regering dat er een dergelijk mechanisme moet komen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat poortwachters die via andere diensten die zij verlenen concurreren met gebruikers van hun platform, geen voorsprong mogen krijgen. Deze leden zien dat poortwachters een grote rol spelen in het verlenen van toegang tot nieuws en media, maar in sommige gevallen ook eigen nieuwskanalen beheren of nieuws rechtstreeks vanuit de browser presenteren. Ziet de verordening ook toe op het bevorderen van toegang tot betrouwbare informatie? Is het gebruik van nieuws «snippets» op (grote) webbrowsers, vaak door AI uit een bestaand artikel geplukt en gepresenteerd boven alle zoekresultaten, ook een voorbeeld van oneerlijke concurrentie ten opzichte van nieuws- en mediaplatforms?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwelkomen de komst van de digitale dienstenverordening. Deze hangt samen met de digitale marktenverordening. De leden verwachten dat er veel overlap zal zijn tussen bedrijven die onder deze beide verordeningen vallen. Wordt een poortwachter, die beide verordeningen overtreedt, dubbel gestraft? Zijn de sancties van de twee verordeningen cumulatief?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de digitale marktenverordening op enkele punten verder gaat dan wat de AVG vereist op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens en toestemming vragen aan eindgebruikers. Daarom vragen deze leden op welke manier dit zich uit in Nederland als het gaat om de uitvoering van de digitale marktenverordening en hoe er hierbij verder om wordt gegaan met de AVG.

De leden van de D66-fractie lezen dat het voor poortwachters in bepaalde gevallen verboden is persoonsgegevens van eindgebruikers te verwerken, waaronder een verbod om ze te combineren met persoonsgegevens uit andere bron, tenzij de eindgebruiker de specifieke keuze heeft gekregen en toestemming heeft verleend. Voor het begrip «toestemming» wordt verwezen naar de AVG. In hoeverre deelt de regering de opvatting van deze leden dat de huidige vigerende praktijk (bijvoorbeeld de toestemming voor cookies) niet overeenkomt met de eisen die de AVG stelt aan het verlenen van toestemming, bijvoorbeeld gelet op de formulering dat deze toestemming ondubbelzinnig moet worden gegeven?

De leden van de BBB-fractie lezen: «Tot slot bepaalt artikel 5, tweede lid, van de verordening dat indien de verwerking berust op de toestemming van de eindgebruiker, deze daartoe «de specifieke keuze» moet hebben gekregen. In de eisen die aan de toestemming worden gesteld in artikel 7 van de AVG wordt het begrip «specifieke keuze» niet genoemd. Wel moet op grond van de AVG de toestemming zelf een specifiek karakter hebben. Uit de tekst van beide verordeningen wordt niet duidelijk welke betekenis aan deze verschillende formuleringen gegeven moet worden. Het is aan de rechter om hierover duidelijkheid te verschaffen.» Zou het niet verstandig zijn om het begrip «specifieke keuze» vast te stellen alvorens

dat er naar de rechter moet worden gegaan om duiding te geven aan dit begrip? Is het mogelijk om het begrip «specifieke keuze» zowel in deze wet als in de AVG uit te werken, zodat gang naar de rechter kan worden voorkomen?

Verder lezen de leden van de BBB-fractie: «Tot slot verplicht de verordening om «continue realtmetoegang» tot de gegevens te verlenen. De AVG geeft enkel het recht om de betreffende persoonsgegevens «in een gestructureerde, gangbare en machineleesbare vorm» te verkrijgen.» Heeft het feit dat de AVG slecht voorschrijft om persoonsgegevens in een gestructureerde, gangbare en machine-leesbare vorm te krijgen er niet mee te maken dat bedrijven op een dergelijke manier een financieel houdbare methode hebben gekregen om persoonsgegevens inzichtelijk te kunnen maken? In hoeverre is de nieuwe vorm van dataportabiliteit financieel houdbaar voor bedrijven, en zijn deze proportioneel? In hoeverre is het op korte termijn mogelijk voor bedrijven om aan deze vorm van dataportabiliteit te voldoen? Is daar een consultatie over gehouden met dergelijke poortwachters?

4. Inhoud wetsvoorstel

4.1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie steunen het voornemen om de ACM aan te wijzen als nationale toezichthouder.

4.2. Toezicht door de Autoriteit Consument & Markt (ACM)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de ACM bevoegd wordt om eigen onderzoeken te starten. Is de regering bereid zelf bij te springen en middelen beschikbaar te stellen als de ACM krap zit in de uitvoering en toch een onderzoek wil of moet afleggen?

Deze leden erkennen het recht van lidstaten om een eigen toezichthouder aan te wijzen. Zij zijn echter benieuwd waar een partij minimaal aan moet voldoen om als nationale toezichthouder te mogen optreden. Is de Commissie bevoegd om benoemingen af te keuren of op een later moment in te trekken, als een nationale toezichthouder niet naar wens handelt? Zo ja, onder welke voorwaarden treedt de Commissie op? Zo niet, hoe is de betrouwbaarheid van de toezichthouders die de lidstaten aanwijzen dan gewaarborgd?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie pleiten voor een nauwe samenwerking tussen de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens. Treden de partijen geregeld in overleg over het toezicht op deze verordening en soortgelijke verplichtingen? Is er een helder kader ontwikkeld voor de wijze waarop deze partijen samenwerken en wat daarin de precieze rolverdeling is?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de samenwerking tussen de toezichthouders van individuele lidstaten wordt bevorderd. Samenwerking zal vooral verlopen tussen lidstaten en de Commissie, of de relevante koepelorganisatie(s). Maar, als een onderzoek wordt uitgevoerd dat enkele lidstaten raakt, voorziet de verordening er dan in dat er voortvarend tussen de nationale toezichthouders samengewerkt wordt?

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat de ACM de nodige bevoegdheden krijgt om onderzoek te kunnen doen naar mogelijke niet-naleving van de artikelen 5, 6 en 7 van de verordening op het grondgebied van de lidstaat (artikel 38, zevende lid, van de verordening).

Deze leden vragen hierover in hoeverre de ACM voldoende capaciteit heeft en/of krijgt om deze onderzoeken te kunnen doen en hoe ondernemers gemotiveerd kunnen worden om overtredingen van de verordening door poortwachters aan te kaarten bij de ACM.

Als het gaat om een «onderzoek instellen naar mogelijke niet-naleving», vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de ACM hiertoe besluit en hoe dit onderzoek vormgegeven wordt. Is dit bijvoorbeeld slechts als iemand een melding heeft gemaakt of is de verwachting dat de ACM ook actief aan de slag gaat met het al dan niet naleven van de verordening? Deze vraag is met name met oog op het feit dat de Commissie in principe de verordening handhaaft.

De leden van de NSC-fractie constateren dat er veel overlap is tussen toezicht op de DMA en toezicht op nationale wetgeving. Deze leden vragen hoe een sterke samenwerking gewaarborgd kan worden tussen de nationale toezichthouders op het gebied van overlappingsen in dergelijke digitale wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de Raad van State constateert dat een onderzoek vanuit de ACM op basis van een mogelijke schending van de DMA eindigt indien de Europese Commissie zelf een onderzoek instelt. Daarbij geeft de Raad van State ook aan dat de kans waarschijnlijk is dat een dergelijk onderzoek van de ACM onderdeel is van een groter onderzoek naar schendingen van meerdere wetgevingen. Een voorbeeld hiervan kan een onderzoek zijn van de ACM naar zowel een schending van de DMA als naar een schending van het mededingingsrecht. Deze leden vragen of de ACM een onderzoek op basis van schendingen van andere wetten mag voortzetten, als zij een deel van dit onderzoek op basis van de DMA moeten beëindigen, omdat de Europese Commissie zelf een onderzoek hiernaar instelt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering het risico inschat dat de Europese Commissie zal worden overstelpt met onderzoeken die zijn uitgevoerd door nationale autoriteiten zoals de ACM, waardoor handhaving lang op zich zal laten wachten.

De leden van de BBB-fractie lezen: «In de verordening is al rekening gehouden met het feit dat overlap kan bestaan in de werkzaamheden van nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie. Zie in dit verband bijvoorbeeld artikel 38, zevende lid, tweede alinea, van de verordening. Hierin is bepaald dat de onderzoeksbevoegdheid van nationale mededingingsautoriteiten naar naleving van de verordening in een concreet geval eindigt als de Commissie een onderzoek start naar dezelfde inbreuk van een poortwachter. De ACM zal haar initiële onderzoek naar niet-naleving van de verordening in een dergelijk geval moeten beëindigen en verslag moeten doen aan de Commissie van de bevindingen in dat onderzoek.» Kan de regering aangeven wanneer er wel of niet gestopt moet worden met onderzoeken naar dergelijke overtredingen van de DMA? Is dat om dubbel en inefficiënt onderzoek te voorkomen, of heeft dit andere redenen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat een van de grootste poortwachters, Apple, reeds een aantal grote wijzigingen heeft aangebracht in de App Store en nieuwe voorwaarden heeft opgesteld. Deze leden vragen of de regering wil reageren op de berichtgeving hierover, en de vraag of Apple met de wijzigingen voldoet aan de regels van de digitale marktenverordening. Deze leden constateren dat er flinke kritiek is op Apple, onder andere vanuit appmakers die een eigen downloadwinkel

op iOS willen openen.¹ Deze leden vragen of de regering die kritiek deelt, en zo ja, welke rol de Nederlandse overheid kan spelen om hiertegen op te treden zodra het wetsvoorstel in werking is getreden. Deze leden stellen deze vraag omdat voor hen onduidelijk is wat de bevoegdheden zijn van de Nederlandse toezichthouder ACM zijn als in deze specifieke casus zou blijken dat niet wordt voldaan aan de vereisten van de digitale marktenverordening. Deze leden vragen of de ACM dan überhaupt een rol heeft in het toezicht of dat dit de exclusieve bevoegdheid is van de Europese Commissie is aangezien Apple niet gevestigd is in Nederland. Deze leden vragen welke instrumenten de ACM kan inzetten als zij van Nederlandse eindgebruikers of zakelijke gebruikers (veel) klachten ontvangt over een poortwachter.

4.3. Andere taken, bevoegdheden en verplichtingen voor autoriteiten en instanties van lidstaten

De leden van de NSC-fractie lezen dat nationale rechterlijke instanties geen uitspraken mogen doen die in strijd zijn met de uitspraken van de Europese Commissie. Echter geeft de Raad van State aan dat bij nationale rechtspraak de uitleg van de AVG ook van betekenis kan zijn voor de uitleg van de DMA en vice versa. Deze leden vragen daarom hoe de regering de invloed van de uitspraken van de Europese Commissie op de nationale rechtspraak duidt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voornemen is om de ACM te machtigen om een verzoek om marktonderzoek te doen bij de Commissie. Deze leden vragen of dit betekent dat de ACM deze verzoeken zelfstandig en onafhankelijk kan doen zonder tussenkomst van de Minister.

5. Gevolgen

5.1. Gevolgen voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie waarderen de eerlijke verdeling van de regeldruk, gezien de uitvoering vooral komt te liggen bij bedrijven met meer dan genoeg capaciteit en middelen om de verplichtingen uit te voeren. Eindgebruikers krijgen aan de andere kant juist meer kansen om melding te maken van oneerlijke concurrentie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar aanleiding van een melding een onderzoek kan worden gestart naar vermeend niet-naleving van de verordening door een poortwachter en deze mogelijk kan doorverwijzen naar de Commissie. Deze leden vragen op basis van welke criteria wordt besloten om een onderzoek te starten en op basis waarvan dit wordt doorverwezen naar de Commissie.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de regering inschat dat de verordening ook positieve gevolgen heeft voor de privacy van eindgebruikers.

5.2. Gevolgen voor poortwachters

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen waarop de regering de verwachting baseert dat de ACM één tot drie keer per jaar uit eigen beweging een onderzoek zal starten naar de naleving van de verordening? De leden zijn ook benieuwd naar uw verwachting van het aantal keer per jaar dat de Commissie de ACM om een onderzoek zal vragen, kan de

¹ Sweeney, T. (2024). Twitter/X, donderdag 25 januari. Beschikbaar via <https://twitter.com/TimSweeneyEpic/status/1750589570880516402>.

regering daar iets over zeggen? Is het beschikbaar gestelde budget voor de ACM voldoende om aan deze onderzoeksverplichtingen te voldoen?

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat er mogelijk meer toezichtlasten komen bij niet-naleving op Nederlands grondgebied. Deze leden vragen een indicatie van deze extra lasten. Ook vragen zij wat de administratieve meerkosten zijn voor het aanvullend toezicht door de ACM.

5.3. Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten

De leden van de D66-fractie constateren dat deze paragraaf in de memorie van toelichting lijkt te ontbreken. Zou de regering deze kunnen toelichten?

6. Uitvoering

De leden van de PVV-fractie merken thans op dat onder paragraaf 6.2 «de financiële gevolgen» er wordt gesproken over structureel benodigde middelen, gebudgetteerd op een bedrag van € 929.000,- en bestaande uit, onder meerdere, 7 fte. Kan de regering bevestigen dat deze gebaseerd is op de proactieve houding (van de ACM) om op eigen initiatief onderzoeken te verrichten alsook in te spelen op de verwachte signaleringen van de Commissie en de daaruit voortvloeiende onderzoeken? Hoe groot is de beraming indien de overige lidstaten deze proactieve houding niet aannemen en Nederland zich daarbij aansluit, dus indien er geen gebruik wordt gemaakt van de discretionaire ruimte?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen de oproep van de ACM om haar bevoegdheden zoveel mogelijk te stroomlijnen met bevoegdheden die volgen uit andere regelingen. Hoe bevordert de regering de samenhang tussen deze verordening en soortgelijke wet- en regelgeving om de verplichtingen overzichtelijk en uitvoerbaar te houden? De leden bedanken de regering en de betrokken ambtenaren voor de zorgvuldige beantwoording van hun vragen.

De leden van de BBB-fractie wijzen op bladzijde 34 en 35 van de memorie van toelichting waar wordt gesproken over het betreden van woningen door de ACM. Deze leden delen het oordeel dat het doorzoeken van woningen een zware inbreuk is op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Begrijpen deze leden de memorie van toelichting nu juist wanneer zij concluderen dat deze uitvoeringswet die bevoegdheid niet toekent aan de ACM ter handhaving van de verordening?

7. Advies en consultatie

De leden van de NSC-fractie lezen dat in beginsel een organisatie – volgens het *ne bis in idem*-beginsel – niet tweemaal een sanctie opgelegd kan krijgen voor dezelfde overtreding. Echter wordt deze situatie complexer in de gevallen van raakvlakken tussen nationale en Europese wetgeving. Als voorbeeld wordt de overlap tussen de DMA en het mededingingsrecht gebruikt, waarop de ACM toeziet. De Raad van State kaart tevens de overlap tussen de DMA en de AVG aan, waarop de AP toeziet. Deze leden vragen, in het geval dat er overlap is tussen schendingen van nationale en Europese wetgeving, welke wetgeving prioriteit krijgt. In de regel is dit namelijk vaak Europese wetgeving.

De leden van de NSC-fractie constateren dat, indien de sancties vanuit de DMA voorrang krijgen op basis van het *ne bis in idem*-beginsel, dit in het geval van de AVG erg ongunstig kan zijn. Dan zou de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in bepaalde gevallen namelijk geen sanctie meer kunnen

opleggen voor schending van de AVG, omdat de Europese Commissie al een sanctie heeft opgelegd vanwege diezelfde schending op basis van de DMA. Dit terwijl opgelegde financiële sancties vanuit de AP toekomen aan het Rijk. Daarom vragen deze leden hoeveel procent van de opgelegde financiële sancties vanuit de Europese Commissie op basis van de DMA naar de lidstaten zelf gaan.

OVERIG

De leden van de PVV-fractie willen weten welke garanties er zijn dat de privacy van burgers geborgd wordt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Kathmann

De adjunct-griffier van de commissie,
Muller