

Vergaderjaar 2020–2021

35 860

Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG

B

BRIEF VAN LID VAN DE EUROPESE COMMISSIE, HELENA DALLI

Aan de voorzitter van de commissie Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en de voorzitter van de commissie Justitie en Veiligheid

c.c. de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 10 augustus 2021

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar vragen over het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG {COM(2020) 825 final} en over het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector (wet inzake digitale markten) {COM(2020) 842 final}.

Dit voorstel, dat is goedgekeurd als onderdeel van het wetgevingspakket inzake digitale diensten, vormt een element van een bredere reeks ambitieuze maatregelen die is aangekondigd door voorzitter Von der Leyen in haar politieke beleidslijnen. In deze context moet het pakket laten zien dat de Europese Unie het voortouw neemt op het gebied van de digitale agenda door mondiale normen vast te stellen.

Een centrale ambitie van het wetgevingspakket inzake digitale diensten is te zorgen voor een sterke en diepe digitale eengemaakte markt zonder grenzen die een duurzame groei van Europese bedrijven bevordert en waar burgers echte keuze en controle hebben over de inhoud die zij online delen en ontvangen.

De Commissie is verheugd dat zij haar voorstellen op een aantal punten kan verduidelijken en hoopt hiermee de bezwaren van de Eerste Kamer weg te nemen. Wat betreft de specifieke vragen die de fractieleden van GroenLinks hebben gesteld, verwijst de Commissie naar de bijlage. Er vinden momenteel besprekingen plaats tussen de medewetgevers, het Europees parlement en de Raad, en de Commissie over de voorstellen en de Commissie blijft hoopvol dat een akkoord ophanden is.

De Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Helena Dalli
Lid van de Commissie

De Commissie heeft elk van de kwesties die de leden van de fractie van GroenLinks aan de orde stellen, zorgvuldig bestudeerd en wenst de navolgende verduidelijkingen en antwoorden onder de aandacht te brengen.

Wet inzake digitale diensten

De Commissie benadrukt dat de wet inzake digitale diensten horizontale regels vaststelt voor alle digitale tussenhandelsdiensten en alle soorten illegale inhoud, waaronder informatie waarin naar goederen of diensten wordt verwezen. De inhoud die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt, kan dus variëren van terroristische inhoud tot kinderporno, informatie over namaak en piraterij van producten en illegale haatzaaiende uitlatingen. Gezien de specifieke aard van elke soort inhoud wordt de voorwaarde van prompt handelen van artikel 5, lid 1, punt b), niet verder verduidelijkt; deze is afhankelijk van het soort inhoud waar het om gaat. De Commissie heeft voor deze aanpak gekozen om te zorgen voor een juist evenwicht tussen de prompte verwijdering van illegale inhoud en de bescherming van het grondrecht van vrijheid van meningsuiting.

Het begrip daadwerkelijke kennis of daadwerkelijk besef in artikel 5, lid 1, punt a), is verduidelijkt in overweging 22, waarin naar de bestaande jurisprudentie wordt verwezen. Voorts bepaalt artikel 14, lid 4, dat berichten die alle in datzelfde artikel bedoelde elementen bevatten, worden verondersteld aanleiding te geven tot daadwerkelijke kennis of bekendheid voor de toepassing van artikel 5.

Ten aanzien van upload- en staydownfilters wijst de Commissie nogmaals op het horizontale karakter van de wet inzake digitale diensten en op het contextuele karakter van illegale inhoud. De Commissie heeft gekeken naar de stand van de technologie die wordt gebruikt voor upload- en staydownfilters voor verschillende soorten inhoud, en is tot de conclusie gekomen dat de huidige technologie niet betrouwbaar genoeg is voor de nauwkeurigheidsnorm die wetgeving moet waarborgen. Het gebruik van dergelijke instrumenten is weliswaar veelbelovend voor het zeer snel beoordelen van grote hoeveelheden inhoud, maar brengt een aantal uitdagingen mee, waaronder een gebrek aan transparantie over de werking van de technologie, een gebrek aan adequate procedurele waarborgen en een risico op overmatige handhaving. Daarom heeft de Commissie gekozen voor een genuanceerdere aanpak waarbij de gerechtelijke of administratieve autoriteiten maatregelen kunnen nemen die een dienstverlener ertoe verplichten een inbreuk te beëindigen of te voorkomen, onder meer door middel van bevelen om op te treden tegen bepaalde specifieke illegale inhoud. Deze bevelen kunnen modaliteiten omvatten om te voorkomen dat een bepaald en goed geïdentificeerd stuk illegale inhoud opnieuw verschijnt, in overeenstemming met de beperkingen die het EU-recht hieraan stelt.

Artikel 14, lid 6, van de wet inzake digitale diensten verplicht aanbieders van hostingdiensten ertoe om berichten op en tijdige, zorgvuldige en objectieve wijze te verwerken en daarover besluiten te nemen. De wet inzake digitale diensten stelt geen specifieke termijn vast vanwege het horizontale karakter van het voorstel. Het zou onmogelijk zijn een algemene termijn vast te stellen, of een specifieke termijn voor elk van de categorieën inhoud waarop de wet inzake digitale diensten betrekking heeft. Tegelijkertijd laat de wet inzake digitale diensten sectorspecifieke regels onverlet. De termijnen van de verordening inzake terroristische online-inhoud blijven bijvoorbeeld van toepassing. De wet inzake digitale diensten vormt dus een aanvulling op de verordening inzake terroristische

online-inhoud en andere sectorale regels. In sommige gevallen kan het gerechtvaardigd zijn een strikte termijn vast te stellen. In andere gevallen zou dit kunnen leiden tot een prikkel om de inhoud te blokkeren zonder zorgvuldige afweging van de zaak, wat een risico vormt voor de vrijheid van meningsuiting. De Commissie is van mening dat artikel 14 in zijn huidige vorm het juiste evenwicht vindt door hostingdiensten te verplichten snel te besluiten inhoud te verwijderen of te blokkeren om hun aansprakelijkheidsvrijstelling niet te verliezen, en tegelijkertijd rekening te houden met de grondrechten.

Voorts wijst de Eerste Kamer er met betrekking tot artikel 14 op dat dit artikel niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om informatie te melden die in strijd is met de gebruiksvoorwaarden. De Commissie benadrukt dat artikel 12 al voorziet in hoge normen voor de bescherming van gebruikers wat betreft de wijze waarop onlinetussenpersonen hun diensten verrichten. Het verplicht aanbieders van tussenhandelsdiensten ertoe in hun algemene voorwaarden duidelijk en ondubbelzinnig alle beperkingen te vermelden die zij voor het gebruik van hun dienst opleggen met betrekking tot door hun gebruikers gedeelde inhoud. Hierdoor worden grenzen gesteld aan eventuele willekeurige beperkingen die de dienstverlener zou willen opleggen. Voorts moet de dienstaanbieder zijn algemene voorwaarden op voorzichtige, objectieve en evenredige wijze toepassen, met gepaste aandacht voor de grondrechten van de afnemers van de dienst. De Commissie is van mening dat artikel 12 voorziet in een hoog niveau van bescherming van gebruikers wanneer beperkingen worden opgelegd.

Desinformatie is een van de neteligste problemen waarmee wij online worden geconfronteerd, aangezien het onze democratische systemen en het openbaar belang kwetsbaar maakt en de legitieme meningsuiting en de vrijheid van denken in het gedrang brengt. De Commissie heeft op het gebied van desinformatie al vooruitgang geboekt door middel van zelfregulering, niet in de laatste plaats door de herziening van de praktijkcode betreffende desinformatie, die een coreguleringsinstrument zou worden in het kader van de wet inzake digitale diensten. De wet inzake digitale diensten gaat zelfs verder dan zelfregulering en biedt een bindend, afdwingbaar en evenredig regelgevingskader voor de bestrijding van desinformatie, terwijl de rechtsstaat en een behoorlijke rechtsbedeling centraal staan. Hierbij beoogt de wet inzake digitale diensten het juiste evenwicht te vinden: digitale diensten moeten meer verantwoordelijkheid krijgen, maar zonder te hoeven oordelen over illegale inhoud. De wet inzake digitale diensten zorgt er met name voor dat:

- zeer grote onlineplatforms de risico's moeten beoordelen en beperken dat hun diensten door kwaadwilligen worden gemanipuleerd om de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de verkiezingsprocessen of het maatschappelijk debat te schaden, wat we vaak zien bij desinformatiecampagnes;
- zeer grote onlineplatforms hun systemen zullen moeten aanpassen – bijvoorbeeld hun aanbevelingsalgoritmen – om deze kwetsbaarheden te verhelpen;
- er een flexibel kader is om sectoroverschrijdend te werken en een coreguleringsachtervang toe te voegen aan gedragscodes en crisisprotocollen;
- gebruikers meer zeggenschap krijgen door middel van zinvolle informatie over reclame- of aanbevelingssystemen, en een echte keuze om niet te worden benaderd;
- er meer toezicht en verantwoordingsplicht is. Hierbij gaat het om regelgevend toezicht, maar ook om toegang tot gegevens en transparantie ten aanzien van academici en het maatschappelijk middenveld.

Wat zeer grote onlineplatforms betreft, erkent de Commissie dat zij de grootste maatschappelijke en economische impact kunnen hebben vanwege hun grote bereik onder burgers en handelaren in de Europese Unie. Daarom voert de wet inzake digitale diensten een asymmetrisch kader in met aanvullende verplichtingen voor zeer grote onlineplatforms om de systemische gevolgen en risico's voor de samenleving en het ondernemingsklimaat te beheren.

De maatregelen die door zeer grote onlineplatforms worden genomen om aan hun verplichtingen uit hoofde van de wet inzake digitale diensten te voldoen, vallen onder het toezicht van de coördinator voor digitale diensten van vestiging en kunnen worden onderworpen aan uitgebreid toezicht door de Commissie overeenkomstig de regels van hoofdstuk IV. Niet-naleving kan leiden tot het inleiden van een inbreukprocedure en het opleggen van sancties. Voorts heeft de Europese Raad voor digitale diensten ook een rol bij het toezicht op zeer grote onlineplatforms. De Raad ondersteunt de bevoegde autoriteiten bij de analyse van verslagen en resultaten van controles van zeer grote onlineplatforms en helpt de coördinatoren voor digitale diensten en de Commissie bij het toezicht op zeer grote onlineplatforms. Door een dergelijk toezichtstelsel met verschillende lagen in te voeren, beoogt de Commissie te zorgen voor naleving van de regels ter waarborging van de veiligheid van burgers en de voorkoming van misleidende en frauduleuze online handelspraktijken.

In dit stadium is de Commissie van mening dat de voorgestelde regels de risico's van zeer grote onlineplatforms naar behoren aanpakken. De Commissie blijft de onlinerisico's echter voortdurend evalueren en is bereid om tot actie over te gaan indien verdere maatregelen noodzakelijk zijn.

Wat artikel 29 inzake aanbevelingssystemen betreft, voert de wet inzake digitale diensten een nieuw en robuust systeem voor verantwoordingsplicht van algoritmische systemen in door middel van verplichtingen voor dienstverleners, transparantie voor en empowerment van gebruikers en publieke toetsing en regelgevend toezicht. Het omvat ook een systeem voor grotere capaciteit en bijstand voor autoriteiten en de Commissie, om informatieasymmetrieën te ondervangen en de toezichthouder te voorzien van de nodige capaciteit voor dergelijke complexe sociaal-technische kwesties. Artikel 29 is niet het enige artikel in de wet inzake digitale diensten dat maatregelen ten aanzien van aanbevelingssystemen bevat, en het moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 26 tot en met 28, die maatregelen inzake risicobeheer onder toezicht voor de systemen van de platforms bevatten. Voorts bevatten artikel 31, leden 1 en 2, en de artikelen 41, 46, 51, 53, 54 en 55 tot en met 58 maatregelen inzake verantwoordingsplicht en handhaving die ook van toepassing zijn op aanbevelingssystemen. De Commissie is van mening dat deze artikelen zorgen voor een doeltreffende verantwoordingsplicht van algoritmische systemen.

Ten aanzien van de mogelijkheid om een informatieverplichting over onlinereclame op te nemen, benadrukt de Commissie dat artikel 30 in een dergelijke mogelijkheid voorziet voor zeer grote onlineplatforms. Daarbij moeten die platforms ervoor zorgen dat het publiek toegang krijgt tot reclameregisters tot een jaar nadat de reclame te zien was. Een dergelijk register moet uitvoerige informatie verstrekken over de onlinereclame die te zien is, waaronder ten minste de inhoud van de reclame, de adverteerder, de periode waarin de reclame is getoond, de parameters die zijn gebruikt om de afnemers van de dienst te bepalen, en het totale aantal afnemers van de dienst dat is bereikt, inclusief geaggregeerde gegevens over de afnemers voor wie de reclame was bedoeld.

Wat betreft buitengerechtelijke geschillenbeslechting, is de Commissie van mening dat artikel 18 de juiste stimulansen voor gebruikers biedt om het mechanisme voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting te gebruiken. Volgens dit artikel moet het platform de gebruiker alle uitgaven terugbetalen als het platform ten onrechte specifieke inhoud heeft verwijderd. Voorts moet de gebruiker, als het orgaan voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting in zijn nadeel beslist, alleen zijn eigen vergoeding betalen, maar niet die van het platform. Dit beschermt de zwakkere partij tegen het betalen van exorbitante vergoedingen. Wat een redelijke vergoeding is, is in dit artikel niet vastgesteld omdat dit afhankelijk is van de specifieke situatie en het orgaan voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting dat wordt ingeschakeld.

Voorts is artikel 18 bedoeld als gebruikersgerichte bepaling die gebruikers toestaat een gecertificeerd orgaan voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting te kiezen om een geschil over door onlineplatforms genomen besluiten op te lossen. Gebruikers kunnen dus kiezen waar zij een procedure beginnen. De Commissie denkt dat het risico van «geschilcommissie shoppen» beperkt is, aangezien gebruikers meestal geneigd zullen zijn een procedure in hun eigen lidstaat te beginnen. Bovendien bestaat er al een soortgelijk systeem voor consumentengeschillen in het kader van de verordening inzake onlinetussenhandelsdiensten, waar dergelijke problemen niet zijn waargenomen.

Tot slot benadrukt de Commissie dat artikel 18 het toepassingsgebied van buitengerechtelijke geschillenbeslechting niet beperkt. De Commissie ziet dan ook geen probleem in organen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting die rekening houden met grondrechten. De Commissie benadrukt voorts dat dit de mogelijkheid van een gebruiker om naar de rechter te stappen, onverlet laat.

Ten aanzien van de zichtbaarheid van informatie wijst de Commissie erop dat artikel 17 weliswaar niet voorziet in de mogelijkheid om een klacht in te dienen over het niet aanbevelen van informatie aan andere gebruikers, maar dat de wet inzake digitale diensten wel andere transparantiemaatregelen in verband met de zichtbaarheid van specifieke inhoud bevat. In artikel 12 is bijvoorbeeld bepaald dat aanbieders van tussenhandelsdiensten in hun algemene voorwaarden informatie moeten opnemen over eventuele beperkingen die zij opleggen. Die informatie moet gegevens omvatten over eventuele beleidsmaatregelen, procedures, maatregelen en instrumenten die worden ingezet voor inhoudsmoderatie.

De verjaringstermijn van vijf jaar voor de oplegging van sancties in artikel 62 strookt met de in artikel 26 van Verordening 1/2003 vastgestelde verjaringstermijn. Voorts is hij in overeenstemming met artikel 29 van de wet inzake digitale markten.

Wet inzake digitale markten

De artikelen 5 en 6 van de wet inzake digitale markten zullen van toepassing zijn binnen zes maanden nadat een door de aangewezen poortwachter verleende kernplatformdienst is opgenomen in de in artikel 3, lid 7, van de wet inzake digitale markten bedoelde lijst.

De in deze artikelen opgenomen verplichtingen en verbodsbepalingen zijn rechtstreeks toepasselijk, en zij houden een precieze beschrijving in van de wijze waarop aangewezen poortwachters zich moeten gedragen. In bepaalde omstandigheden kunnen de verplichtingen van artikel 6 door de Commissie nader worden gespecificeerd om doeltreffende naleving van de wet inzake digitale markten te waarborgen. De Commissie moet een

dergelijk besluit binnen zes maanden na de inleiding van de procedure op eigen initiatief of op verzoek van de aangewezen poortwachter nemen. Anders dan in het EU- mededingingsrecht kunnen aangewezen poortwachters zich ter verdediging niet beroepen op de efficiëntie.

De verplichtingen en verbodsbepalingen moeten over het geheel genomen een positief effect hebben op de betwisbaarheid en de billijkheid in de onlineplatformeconomie. Dit moet op zijn beurt de innovatie en de keuze van consumenten ten goede komen. Daarnaast zal volgens de wet inzake digitale markten de standaard situatie worden dat aangewezen poortwachters persoonsgegevens uit verschillende bronnen niet langer kunnen combineren. Zij moeten hun eindgebruikers de specifieke keuze geven en toestemming krijgen. Overtreding van deze nieuwe norm zal een boete van ten hoogste 10% van de wereldwijde jaarlijkse omzet opleveren.

Interoperabiliteit is een belangrijk onderdeel van de wet inzake digitale markten, die inderdaad voorziet in overdraagbaarheid van persoonsgegevens en niet- persoonsgebonden gegevens aan beide zijden van de relevante kernplatformdiensten, toegang en interoperabiliteit voor alternatieve appstores en interoperabiliteit voor ondersteunende diensten, onder verschillende andere verplichtingen. Wanneer maatregelen op het gebied van interoperabiliteit worden overwogen, is het belangrijk om tegemoet te komen aan echte behoeften van gebruikers en om te voorkomen dat de positie van de bestaande poortwachters onbedoeld wordt versterkt.

De wet inzake digitale markten is een aanvulling op het EU-mededingingsrecht. De Commissie werkt aan de actualisering van een aantal van haar mededingingsregels en – richtsnoeren om ervoor te zorgen dat beide instrumenten optimaal functioneren met betrekking tot digitale markten, op zodanige wijze dat ze elkaar versterken.

De kwestie van systemische niet-naleving vergt inderdaad krachtige handhavingsmaatregelen. De wet inzake digitale markten voorziet voor dergelijke situaties dan ook in een compleet instrumentarium aan corrigerende maatregelen, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten van de onderneming. De termijn van vijf jaar is van toepassing vanaf het moment waarop het desbetreffende marktonderzoek is ingeleid, en lijkt passend in het licht van zowel het zich snel ontwikkelende karakter van digitale markten als het bredere positieve effect dat de wet inzake digitale markten op de billijkheid en betwisbaarheid zou moeten hebben.