Europees Economisch
en Sociaal Comité

**INT/928**
**Wet inzake digitale markten**

# ADVIES

Europees Economisch en Sociaal Comité

**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 – 2020-374-COD]

Rapporteur: **Emilie PROUZET**



NL

| | |
|---|---|
| Raadpleging | Raad van de Europese Unie, 10/02/2021<br>Europees Parlement, 08/02/2021 |
| Rechtsgrondslag | Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. |
| | |
| Bevoegde afdeling | Interne Markt, Productie en Consumptie |
| Goedkeuring door de afdeling | 31/03/2021 |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 27/04/2021 |
| Zitting nr. | 560 |
| Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen) | 179/9/16 |

## 1. Conclusies en aanbevelingen op hoog niveau

1.1 Het voorbije decennium zijn er kwesties en behoeften aan de orde gekomen wat betreft zowel de mededingings- als de internemarktregels. Tijdens de COVID-19-crisis is het belang ervan alleen maar toegenomen. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel voor een verordening betreffende de wet inzake digitale markten ("Digital Markets Act", DMA), dat erop gericht is te voorkomen dat poortwachters oneerlijke voorwaarden opleggen aan bedrijven en consumenten en de toegankelijkheid van belangrijke digitale diensten te waarborgen.

1.2 Onlineplatforms zijn een alomtegenwoordig fenomeen dat traditionele exploitanten op de proef stelt door wijzigingen in de manier waarop producten en diensten worden geconsumeerd en aangeboden, maar ook in hoe mensen werken en in dienst worden genomen. In dit verband is het EESC ingenomen met de holistische benadering van de Europese Commissie die alle aspecten van dit ecosysteem omvat. Het EESC zal zich bijzonder waakzaam opstellen op het gebied van belastingen, gegevensbeheer en arbeidsomstandigheden. Wat dat laatste punt betreft, is het EESC te spreken over de raadpleging van de Europese Commissie over de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers en ziet het uit naar het voor het einde van het jaar geplande wetgevingsinitiatief.

1.3 Het bereiken van een gelijk speelveld voor de verschillende exploitanten op digitale markten blijft de primaire doelstelling. Europa heeft behoefte aan een eerlijke en betwistbare onlineplatformomgeving om te komen tot een beter functioneren van de interne markt. Het EESC is van mening dat de wet inzake digitale markten en de wet inzake digitale diensten[1] samen de hoeksteen zullen vormen van een kader dat in de loop der jaren moet worden verfijnd en op samenhangende wijze moet worden toegepast met ander belangrijk digitaal beleid, zoals de e-privacyverordening, de algemene verordening gegevensbescherming ("AVG"), de platform-to-businessverordening ("P2B-verordening") en de afstemming van de mededingingsregels op het digitale tijdperk.

1.4 Het blijft van het grootste belang om een eerlijk en innovatievriendelijk ondernemingsklimaat te waarborgen en tegelijkertijd de eindgebruiker te beschermen. Het voorstel voor een verordening betreffende digitale markten is een antwoord op het snel evoluerende digitale tijdperk, en voorziet in korte termijnen en procedures die snel kunnen worden bijgewerkt, waarbij tegelijkertijd de rechtszekerheid en het recht van verdediging worden gewaarborgd. Het EESC is echter van mening dat artikel 16 over marktonderzoek naar niet-naleving moet worden aangescherpt, zowel wat betreft de termijn (wachten tot drie niet-nalevingsbesluiten binnen een periode van vijf jaar zou te veel schade toebrengen) als wat betreft de sancties.

1.5 Door zich te richten op specifieke diensten, ongeacht waar de dienstverlener is gevestigd of welk recht op de dienstverlening van toepassing is, pakt de Europese Commissie de kwestie van gelijke concurrentievoorwaarden voor Europese en mondiale online-exploitanten

---

1 Advies van het EESC over de wet inzake digitale diensten

doeltreffend aan. Het EESC is van mening dat een focus op de dienst in plaats van op de aanbieder een goede oplossing is, gezien de moeilijkheden om toezicht te houden op zo'n breed scala aan digitale spelers.

1.6 Anders dan de wet inzake digitale diensten schrijft de wet inzake digitale markten niet expliciet voor dat de aangewezen poortwachters van platforms een wettelijke vertegenwoordiger in de Europese Unie moeten aanwijzen. De hieronder beschreven beoordelings- en onderzoeksprocedures vereisen echter een dialoog en coördinatie tussen de platforms voor kerndiensten en de Commissie. Het EESC beveelt aan om een verwijzing op te nemen naar de artikelen 10 en 11 van de wet inzake digitale diensten om ervoor te zorgen dat alle poortwachters een wettelijke vertegenwoordiger in de Europese Unie aanwijzen.

1.7 Daarnaast is het voor het EESC een absolute prioriteit te voorkomen dat de interne markt verder versnipperd raakt door een veelvoud aan nationale wetgeving. Het EESC acht optreden op EU-niveau van het grootste belang en staat volledig achter artikel 1, leden 5 en 7.

1.8 Tegelijkertijd is het een goede zaak dat de lidstaten krachtens de wet inzake digitale markten in nauwe samenwerking met de Commissie moeten kunnen optreden (door middel van een besluit op grond van artikel 3, lid 6, op grond van artikel 33, of parallel, op grond van de mededingingsregels).

1.9 Om gevallen te bestrijken waarin de aansprakelijkheid tegelijkertijd voortvloeit uit een inbreuk op de wet inzake digitale markten en een inbreuk op de voorschriften van de artikelen 101 en 102 VWEU, kunnen deze twee reeksen regels gelijktijdig worden toegepast. Met het oog op rechtszekerheid en efficiëntie moet de wet inzake digitale markten daarom de uitvoerings- en coördinatieprocessen verduidelijken (artikel 1, lid 6).

1.10 Het EESC acht een grondige discussie noodzakelijk over de redenen voor en de gevolgen van het verschil in aanpak voor, enerzijds, de vaststelling van nieuwe verplichtingen op grond van artikel 10 en, anderzijds, de uitbreiding van praktijken op grond van artikel 17. Ook de specifieke uitzonderlijke omstandigheden met betrekking tot de zes parameters voor de aanwijzing van poortwachters zouden moeten worden omschreven (artikel 3, lid 6).

1.11 Het vindt dan ook dat de begrippen "kernplatformdiensten", "eindgebruikers" en "zakelijke gebruikers" veel specifieker omschreven zouden moeten worden.

1.12 Het EESC is van mening dat duidelijk moet worden gemaakt dat de in de artikelen 5 en 6 bedoelde praktijken ongeoorloofd zijn. Artikel 6 over praktijken moet echter specifiek worden toegepast in het kader van de regelmatige dialoog tussen de Commissie en poortwachters.

## 2. Opmerkingen over toepassingsgebied en aanwijzing

2.1 Het EESC is van mening dat het toepassingsgebied van de diensten zeer ruim is, hoewel dit van fundamenteel belang is. Alleen praktijken die rechtstreeks verband houden met deze

kernplatformdiensten vallen namelijk binnen het toepassingsgebied en zijn onderworpen aan verplichtingen. Het EESC is verheugd dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt door de verordening te herzien als dat nodig is om het toepassingsgebied ervan aan te passen.

2.2 Het EESC merkt op dat de vastgestelde punten van zorg met betrekking tot de werking van de markt voor kernplatformdiensten niet allemaal betrekking hebben op eindgebruikers (zie diensten f), g) en h)) en vraagt zich af of de impact van de wet inzake digitale markten op b2b-kerndiensten voldoende is beoordeeld, met name in het reclame-ecosysteem (advertentiemarkt).

2.3 Wanneer een kernplatformdienst wordt aangeboden, kan worden nagegaan of een aanbieder van die dienst kenmerken heeft die cumulatief voldoen aan de criteria om als poortwachter voor die specifieke dienst te worden beschouwd. Het EESC stemt in met deze cumulatieve aanpak.

2.4 **Specifieke opmerkingen over de kwantitatieve beoordeling – veronderstelde poortwachters**

2.4.1 Wat de eerste drempelwaarde betreft, merkt het EESC op dat de drempel betrekking heeft op de totale omzet van de onderneming die eigenaar is van het platform, met inbegrip van eventuele bedrijfsactiviteiten die geen platformbedrijfsmodel of onlineactiviteiten zijn, en niet op de omzet van de desbetreffende dienst.

2.4.2 Het EESC stemt in met de drempel voor financiële gegevens, met name de manier waarop de kapitalisatiecijfers in aanmerking worden genomen om een beeld te krijgen van het vermogen van platforms om hun gebruikers te gelde te maken en van hun financiële draagkracht (waaronder hun vermogen om hun toegang tot de financiële markten te benutten).

2.4.3 Wat de tweede drempelwaarde betreft, erkent het EESC de relevantie van de criteria met betrekking tot het aantal gebruikers (voor de specifieke kernplatformdienst die wordt onderzocht).

2.4.4 De definitie van “eindgebruiker” (artikel 2, punt 16) leunt dicht aan bij de definitie van consument en wordt, zoals gebruikelijk, tegenover die van zakelijke gebruiker geplaatst. In artikel 3, lid 2, onder b), wordt het begrip “eindgebruiker” gedefinieerd op basis van duur (maanden) en relevantie (activiteit). Het EESC is van mening dat de definitie van eindgebruiker nauwkeurig moet zijn (d.w.z. gebruikers die langs de site komen, hem bezoeken, hem één keer per maand gebruiken). Hetzelfde geldt voor zakelijke gebruikers. Met het oog op rechtszekerheid beveelt het EESC aan om de begrippen “eindgebruikers” en “zakelijke gebruikers” in het voorstel te verduidelijken of in ieder geval te definiëren.

2.5 **Specifieke opmerkingen over de kwalitatieve beoordeling – geëvalueerde poortwachters**

2.5.1 Indien niet alle drempels cumulatief worden bereikt, kan de Europese Commissie een marktonderzoek uitvoeren. Hierom kan worden verzocht door een lidstaat (artikel 15), waarbij

zes andere parameters kunnen worden gebruikt om te bepalen of het platform aan de drie bepalende criteria voldoet (artikel 3, lid 6).

2.5.2 De kwalitatieve beoordeling van de interne markt die de Commissie invoert, sluit aan bij tal van parameters die in mededingingsrechtelijk en economisch opzicht relevant zijn. Gezien het gebrek aan precedenten (het is niet nodig een relevante markt af te bakenen of een machtspositie aan te tonen om de status van poortwachter vast te stellen), is echter onduidelijk/niet getest hoeveel kenmerken/parameters er zullen zijn en welk gewicht eraan zal worden toegekend.

2.5.3 Als het de bedoeling is situaties te bestrijken die vergelijkbaar zijn met die welke in de kwantitatieve beoordeling zijn vastgesteld, maar waar de drempels niet zijn overschreden, vindt het EESC dat het beoordelingsmechanisme zeer weinig details biedt. Op het eerste gezicht staat niets in de weg dat deze parameters ruimer worden geïnterpreteerd en op meer marktdeelnemers worden toegepast, aangezien, zoals bekend, veel economische modellen een ontwikkeling doormaken en experimenteren met digitale transformatie en nieuwe bedrijfsmodellen.

2.5.4 Aangezien aan de hand van deze zes parameters poortwachters kunnen worden aangewezen, is het EESC van mening dat de specifieke uitzonderlijke omstandigheden met betrekking tot die parameters moeten worden omschreven.

## 3. Opmerkingen over de vermelde praktijken

3.1 Om inzicht te krijgen in de praktijken die in het voorstel worden opgesomd, is het volgens het EESC belangrijk om terug te blikken op de werkzaamheden van de Commissie: praktijken die de afgelopen jaren zijn vastgesteld, praktijken die al onder de nieuwe P2B-verordening vallen en praktijken die zouden kunnen worden bestreken door een aanpassing van het mededingingsrecht aan het digitale ecosysteem.

3.2 Het EESC is van mening dat het toepassingsgebied van de praktijken moet worden verduidelijkt, vooral als de Commissie de lijst verder kan uitbreiden. Zo lijken veel van de in artikel 5 bedoelde praktijken deel uit te maken van kernplatformdiensten, terwijl artikel 6 betrekking heeft op het gebruik van dergelijke diensten om marktresultaten te benutten en te beïnvloeden.

3.3 Het EESC pleit voor de ontwikkeling van een solide certificeringssysteem op basis van testprocedures waarmee bedrijven kunnen aantonen dat hun AI-systemen betrouwbaar en veilig zijn. De transparantie, met name van ratingsystemen, traceerbaarheid en verklaarbaarheid van algoritmische besluitvormingsprocessen vormen een technische uitdaging. Om die aan te gaan moet gebruik worden gemaakt van EU-instrumenten zoals het programma Horizon Europa[2].

---

2 PB C 47 van 11.2.2020, blz. 64.

### 3.4 Specifieke opmerkingen over oneerlijke datagestuurde praktijken

3.4.1 Het EESC erkent dat de uitvoering van de AVG verder moet worden verbeterd door de praktijk in artikel 5, onder a), vast te leggen. Het spoort de Commissie ook aan om de AVG en aanverwante regelgeving regelmatig te herzien in het licht van de technologische ontwikkelingen[3].

3.4.2 Wat de effectieve portabiliteit van gegevens betreft, wijst het EESC erop dat de cloudsector, in het kader van de verordening inzake het vrije verkeer van gegevens, momenteel werkt aan een gedragscode om te zorgen voor contractuele en technische transparantie voor het beëindigen van contracten en het overdragen van gegevens tussen aanbieders van clouddiensten of terug naar de eigen servers. De doeltreffendheid van de code voor de bevordering van portabiliteit op de markt voor clouddiensten zal binnenkort worden geëvalueerd.

### 3.5 Specifieke opmerkingen over oneerlijke voorkeursbehandeling voor eigen producten en diensten (“self-preferencing”)

3.5.1 De wet inzake digitale markten schrijft voor dat poortwachters zich onthouden van voorkeursbehandelingen, zelfs voor “een derde die tot dezelfde onderneming behoort”. Deze precisering wordt niet herhaald in andere bepalingen, hoewel een poortwachter de beperking in deze bepalingen zou kunnen omzeilen door relevante gegevens aan een derde partij te verstrekken. Voorbeelden hiervan zijn artikel 5, onder a), of artikel 6, lid 1, onder a), die de doorgifte van gegevens aan een derde (al dan niet tot dezelfde onderneming behorende) partij niet verbieden. Artikel 11 biedt tot op zekere hoogte een oplossing, maar het EESC acht die niet toereikend.

3.5.2 Pariteitsclausule (artikel 5, onder b)): het wordt poortwachters verboden om zakelijke gebruikers te beletten dezelfde goederen en diensten via andere onlinetussenhandelsdiensten of zoekmachines aan consumenten aan te bieden onder voorwaarden die verschillen van die welke via hun platform worden aangeboden. Het EESC is van mening dat de formulering “tegen prijzen of onder voorwaarden die verschillen van ...” ruim is en ook andere criteria dan alleen de prijs kan omvatten, die wellicht gespecificeerd zouden moeten worden.

### 3.6 Specifieke opmerkingen over ongelijke toegangsvoorwaarden

3.6.1 Wat de in artikel 5, onder d), bedoelde praktijk betreft, merkt het EESC op dat de P2B-verordening reeds bepalingen bevat inzake de toegang van zakelijke gebruikers tot het indienen van klachten en inzake transparantie bij de behandeling van klachten, en betwijfelt het de relevantie van deze praktijk. Het EESC vraagt zich af waarom eindgebruikers buiten beschouwing worden gelaten.

---

3 PB C 47 van 11.2.2020, blz. 64.

## 4. Opmerkingen over bevoegdheden op het gebied van onderzoek, handhaving en toezicht

4.1 Voor de toepassing van artikel 3, lid 6, moet meer aandacht worden besteed aan de betrokkenheid van de autoriteiten van de betrokken lidstaten bij de besluitvorming. Het EESC is van mening dat de autoriteiten van een lidstaat het recht moeten hebben om de Commissie te verzoeken een besluit te nemen uit hoofde van lid 6, en dat de Commissie een overeenkomstige verplichting moet hebben om het verzoek te bespreken en, in voorkomend geval, de betrokken lidstaat in staat moet stellen om in afwachting van het besluit van de Commissie voorlopige maatregelen te nemen. Met het oog op het besluit moet de Commissie ook het advies inwinnen van alle lidstaten waar de potentiële poortwachter actief is.

4.2 In het voorstel voor een verordening wordt zelfbeoordeling door de platforms gecombineerd met een beoordeling door de bevoegde autoriteit, nl. de Europese Commissie. Deze beoordeling wordt echter in eerste instantie verricht door het platform, dat drie maanden nadat de drempels zijn bereikt, de Commissie hiervan in kennis moet stellen (artikel 3, lid 3). Het EESC erkent en stemt ermee in dat de wet inzake digitale markten platforms verantwoordingsplichtig maakt. Het neemt er tevens kennis van dat het voorstel het recht van verdediging en het recht van beroep eerbiedigt en rekening houdt met de snelheid van de digitale economie.

4.3 Het EESC steunt de maatregelen in het voorstel die de Commissie in staat stellen om de groei van poortwachterplatforms, bijvoorbeeld door fusies buiten de drempels van Verordening (EU) nr. 139/2004, te beoordelen en te monitoren.

4.4 Het EESC steunt ook de beoordeling door de Commissie van de vraag of de huidige EU-regeling het mogelijk maakt om belangrijke verwervingen van overnamekandidaten met een lage omzet die de mededinging op de interne markt kunnen beïnvloeden op toereikende wijze te omvatten[4]. Het voorstel van commissaris Vestager om verwijzingen van nationale mededingingsautoriteiten met betrekking tot fusies te beginnen te aanvaarden, ongeacht of deze autoriteiten bevoegd zijn om de zaak te onderzoeken, zou een optie kunnen zijn[5].

4.5 Naast de rol die de Europese Commissie vervult, moet ook het beoogde raadgevend comité digitale markten worden opgericht voor maximale doeltreffendheid. Het EESC vindt artikel 32 in dit opzicht zeer vaag en is van mening dat het comité moet worden belast met permanente monitoring en controle. Het EESC stelt ook voor om na te gaan of het comité klachten van consumentenorganisaties en sociale partners zou kunnen ontvangen.

4.6 Het EESC is van mening dat organisaties die de belangen van werkgevers, consumenten en werknemers behartigen moeten worden gehoord en dat hun standpunten in aanmerking moeten worden genomen, zoals dat ook in mededingingszaken het geval kan zijn. Artikel 20 van het voorstel machtigt de Commissie om te horen en om verklaringen af te nemen. Het EESC stelt

---

4 https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf.

5 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en.

voor om de participatie van deze actoren en hun recht om te worden gehoord duidelijk in dit artikel te vermelden.

Brussel, 27 april 2021.

Christa Schweng
Voorzitter van het Europees Economisch en Sociaal Comité

*

*  *

**NB:** Bijlage op de volgende bladzijden.

**BIJLAGE**

**bij het**
**ADVIES**

**van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

Onderstaande paragraaf (die deel uitmaakte van het ontwerpadvies) is gewijzigd n.a.v. de goedkeuring door de voltallige vergadering van een wijzigingsvoorstel dienaangaande, maar vóór het behoud van de oorspronkelijke formulering stemde meer dan een kwart van de aanwezige leden:

> *"2.3 Wanneer een kernplatformdienst wordt aangeboden, kan worden nagegaan of een aanbieder van die dienst kenmerken heeft die cumulatief voldoen aan de criteria om als poortwachter voor die specifieke dienst te worden beschouwd. Het EESC is van mening dat deze cumulatieve aanpak het niet mogelijk maakt om de poortwachters effectief te bestrijken, en stelt voor om slechts één criterium in aanmerking te nemen, bij voorkeur het aantal gebruikers, teneinde voor overeenstemming met de wet inzake digitale diensten te zorgen. Het vreest ook dat de procedure voor de aanwijzing van poortwachters veel tijd in beslag kan nemen en pleit daarom voor een snellere procedure."*

**Stemuitslag:**

| | |
|---|---|
| Voor: | 98 |
| Tegen: | 83 |
| Onthoudingen: | 20 |