

Vergaderjaar 2024–2025

36 531

Uitvoering van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Uitvoeringswet digitaledienstenverordening)

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2024

De plenaire behandeling van het uitvoeringswetsvoorstel digitaledienstenverordening is 3 oktober jl. geschorst na afronding van de eerste termijn. Het debat wordt op 9 oktober hervat met de tweede termijn.

Zoals u mij heeft verzocht, geef ik in deze brief invulling aan de door mij in de eerste termijn gedane toezeggingen en geef ik een appreciatie van de ingediende amendementen.

Toezeggingen

Hieronder ga ik in op de vier toezeggingen die ik heb gedaan.

Uitvoering motie Ceder / Six Dijkstra over online leeftijdsverificatie

Ik heb aan het lid Ceder (CU) toegezegd om nader in te gaan op de uitvoering van de motie Ceder/Six Dijkstra.¹

Het kabinet vindt online leeftijdsverificatie een belangrijk instrument voor bescherming van kinderen. Hieronder geef ik een aantal initiatieven weer waarmee opvolging wordt gegeven aan de motie. De Europese Commissie werkt samen met lidstaten en de toezichthouders op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de DSA aan een kader dat moet helpen technische tools te ontwikkelen waarmee leeftijdsverificatie kan plaatsvinden. Dat is een goede stap en het is daarbij heel belangrijk dat leeftijdsverificatie betrouwbaar, veilig en inclusief is en in lijn is met grondrechten en de AVG.

De voormalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voorts een Raamwerk Online Leeftijdsverificatie ontwikkeld,

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 1163.

waarin handvatten worden geboden voor de belangenafweging die gemaakt moet worden bij de selectie van een onlineleeftijdsverificatiesysteem.²

Het Ministerie van VWS is daarnaast ook al enige tijd bezig met het uitwerken van de eisen waar een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij de online verkoop van alcohol aan moet voldoen. VWS heeft dit afwegingskader samen met BZK getoetst op de casus online alcoholverkoop. Hierdoor zijn de verschillende belangen van betrokkenen en de keuze voor de eisen die worden gesteld aan het leeftijdsverificatiesysteem op een gestructureerde wijze afgewogen. Daarnaast is uw Kamer in de beantwoording van Kamervragen op 20 september jl. erover geïnformeerd dat de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport momenteel een wijziging van het Alcoholbesluit voorbereidt ten behoeve van het invoeren van een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij de online verkoop.³ Het streven is om begin 2025 de internetconsultatie daarover te starten, waarna het ontwerpbesluit in het kader van de voorhangprocedure zal worden aangeboden aan beide Kamers. Daarnaast werkt de Minister van Financiën samen met de Staatssecretaris Participatie en Integratie en de Staatssecretaris Rechtsbescherming uit hoe leeftijdsverificatie door Buy Now Pay Later (BNPL)-aanbieders bij alle klanten wettelijk kan worden afgedwongen.⁴ De verkenning van mogelijke beleidsopties zal binnenkort met uw Kamer worden gedeeld.

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de uitvoeringswet DSA ben ik ook betrokken bij deze ontwikkelingen. Online leeftijdsverificatie wordt in de DSA namelijk genoemd als mogelijke maatregel die online diensten kunnen nemen ten behoeve van de bescherming van de rechten van het kind.

Op dit moment werkt de Europese Commissie samen met lidstaten en AVG- en DSA-toezichthouders aan een kader dat moet helpen technische tools te ontwikkelen waarmee leeftijdsverificatie kan plaatsvinden. Het is daarbij belangrijk dat leeftijdsverificatie betrouwbaar, veilig en inclusief is en in lijn is met grondrechten en de AVG, voordat sprake kan zijn van het wettelijk opleggen van een verplichting.

De «zero knowledge proof technologie» voor online leeftijdsverificatie die in de motie genoemd wordt zien wij als een interessante ontwikkeling. Tegelijkertijd is deze nog niet op grote schaal onderzocht en daarom is het nog niet met voldoende zekerheid te zeggen of het voldoende betrouwbaar is. Het is wel een interessante ontwikkeling die we in de gaten blijven houden.

Online leeftijdsverificatie is een complex onderwerp waar een balans moet worden gevonden tussen het betrouwbaar verifiëren van de leeftijd, borgen van de privacy, waarbij ook oog moet worden gehouden voor veiligheid, inclusiviteit en non-discriminatie. We zien dat dit vraagstuk in andere landen ook de aandacht heeft en dat hier stappen op worden gezet. De Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties en ik zijn bereid te onderzoeken welke lessen er getrokken kunnen worden uit de ontwikkelingen in andere landen, en om te verkennen wat er naast de acties van het Ministerie van VWS en Financiën ten aanzien van online alcoholverkoop en BNPL-diensten verder nog mogelijk is.

² Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 1149.

³ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 31.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2019.

Verplichte labeling van digitale diensten

Ik heb aan het lid Ceder (CU) toegezegd om te reageren op zijn verzoek om in Brussel te pleiten voor een verplichte labeling van digitale diensten die inzichtelijk maakt welke risico's die diensten in zich houden. Ik vind dit een goed idee en zal de Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties verzoeken dit in Brussel te bespreken.

Capaciteitsverdeling toezicht ACM

Ik heb aan het lid Six Dijkstra (NSC) toegezegd aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) te vragen inzicht te geven in hoe zij haar capaciteit zal verdelen over het toezicht op de zeer grote online platformen enerzijds, en de overig in Nederland gevestigde online platformen anderzijds.

Ik kan na contact met de ACM hier het volgende over berichten. In Nederland zijn vier als zodanig aangewezen zeer grote online platforms gevestigd. Het gaat om AliExpress, Booking.com, Snapchat en Wikipedia. Deze platforms vallen onder het toezicht van de ACM, voor zover het de verplichtingen uit de verordening betreft die niet uitsluitend gelden voor die categorie aanbieders. Op de verplichtingen die exclusief gelden voor deze categorie aanbieders wordt primair toezicht gehouden door de Europese Commissie.

Het uitgangspunt van het toezicht van de ACM is een risico gebaseerde benadering waarbij de focus ligt op maximale impact. De schade, het maatschappelijke belang en doeltreffendheid van het toezicht bepalen de prioriteiten in het toezicht. Er zal zowel capaciteit naar in Nederland gevestigde aanbieders gaan als naar het doorzenden van signalen naar de Europese Commissie (EC) en andere digitaledienstencoördinatoren (DSC). Daarnaast zal de ACM, waar nodig, bijstand verlenen aan de EC en andere DSCs als het gaat om zeer grote online platforms of aanbieders die in het buitenland zijn gevestigd, maar waar veel gebruikers in Nederland schade van ondervinden.

Naar aanleiding van de vraag van het lid Six Dijkstra (NSC) zal ik ook aan de ACM overbrengen dat uw Kamer ziet dat er *shadowbanning* plaatsvindt, terwijl dat niet langer is toegestaan omdat gebruikers op grond van artikel 17 van de digitaledienstenverordening eerst geïnformeerd moeten worden als hun content minder zichtbaar wordt gemaakt.

De huidige boetebeleidsregels ACM in relatie tot het uitvoeringswetsvoorstel digitaledienstenverordening

Ik heb aan het lid Krul (CDA) toegezegd om te antwoorden op zijn vraag of ik van mening ben dat ik door middel van de boetebeleidsregels ACM ook invloed kan uitoefenen op de wijze waarop de ACM haar onafhankelijke taak uitvoert.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen borgt de onafhankelijke positie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), maar kent ook enkele bevoegdheden toe aan de verantwoordelijke Minister ten aanzien van hoe de zbo zijn taken uitvoert, waaronder de bevoegdheid om beleidsregels te stellen. Op grond daarvan geldt op dit moment de Boetebeleidsregel ACM 2014, die van toepassing is voor de huidige wetgeving ter handhaving waarvan de ACM bestuurlijke boetes op kan leggen, waaronder de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet.

De digitaaldienstenverordening stelt echter nog hogere eisen aan de onafhankelijkheid dan voor die andere wetgeving gelden. De eis van «volledige onafhankelijkheid», zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU), komt er op neer dat de nationale toezichthoudende autoriteiten zonder enige beïnvloeding van buitenaf, rechtstreeks of indirect, moeten kunnen beslissen.⁵ Beleidsregels zijn algemene regels over hoe de toezichthoudende autoriteit bij het gebruik van een bevoegdheid belangen dient af te wegen, feiten vaststelt of wettelijke voorschriften uitlegt. De verantwoordelijke Minister zou door middel van het stellen van beleidsregels, direct of indirect, invloed kunnen hebben op de beslissingen van de toezichthouder, hetgeen niet in lijn zou zijn met de uitleg van het HvJEU van het vereiste van «volledige onafhankelijkheid». Om die reden wordt deze bevoegdheid in het wetsvoorstel uitgesloten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een nadere motivering opgenomen voor deze afwijking van de Kaderwet ZBO's. Naar aanleiding van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van de ACM is in de memorie van toelichting tevens verduidelijkt dat het om deze reden ook niet mogelijk is om de Boetbeleidsregel ACM 2014 van toepassing te laten zijn op de uitvoering van het wetsvoorstel. De ACM zal wel zelf beleidsregels kunnen opstellen over dit onderwerp.

Amendementen

Er zijn vier amendementen ingediend.⁶ Hieronder geef ik mijn appreciatie van deze amendementen.

Inhoud amendement nr. 9

Dit amendement van de leden Six Dijkstra (NSC) en Van der Werf (D66) beoogt de inzichtelijkheid te vergroten in de meldingen die de ACM ontvangt over de naleving van de digitaaldienstenverordening en de digitalemarktenverordening.⁷ Daartoe worden in het uitvoeringswetsvoorstel digitaaldienstenverordening en het uitvoeringswetsvoorstel digitalemarktenverordening⁸ bepalingen opgenomen op grond waarvan de ACM jaarlijks overzichten dient te publiceren van de ontvangen meldingen per onderdeel van de betreffende verordeningen.

Appreciatie amendement nr. 9

Deze verplichting betekent een beperkte lastenverzwaring voor de ACM. Toch vind ik dat deze extra transparantie over de ontvangen meldingen toegevoegde waarde heeft. De ACM is zelf het best in staat om te bezien hoe zij deze informatie het beste kan publiceren. De informatie over de meldingen over de naleving van de digitaaldienstenverordening kunnen bijvoorbeeld onderdeel worden gemaakt van het jaarverslag over de uitvoering van de digitaaldienstenverordening, die de ACM op grond van de verordening zelf moet opstellen en openbaar maken. In het amendement wordt die ruimte aan de ACM geboden. Ik laat daarom het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

⁵ Zie hiervoor nader p. 60–63 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2023/24, 36 531, nr. 3).

⁶ Kamerstuk 36 531, nrs. 9, 12, 13 en 14.

⁷ 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 (digitalemarktenverordening) (PbEU 2022, L 265).

⁸ Kamerstuk 36 495, nr. 2. Het voorstel is op 10 september 2024 aangenomen door de Tweede Kamer.

Inhoud amendement nr. 12

Dit amendement van de leden Six Dijkstra (NSC), Kathmann (GL-PvdA) en Van der Werf (D66) beoogt het toezicht op de naleving van artikel 27 van de digitale dienstenverordening inzake de transparantie van aanbevelings-systemen te beleggen bij de Autoriteit persoonsgegevens.

Appreciatie amendement nr. 12

Bij de afbakening van de toezichtstaken in het uitvoeringswetsvoorstel digitale dienstenverordening is voor het kabinet de coherentie van het toezicht leidend geweest. Dat betekent dat het toezicht op met elkaar samenhangende bepalingen binnen deze verordening zo veel mogelijk bij één toezichthouder zijn belegd en dat de toezichtstaak op grond van deze verordening aansluit bij de toezichtstaken van de toezichthouder op grond van bestaande wetgeving.

De verplichting voor aanbieders van online platforms om transparant te zijn over de parameters die zij gebruiken voor hun aanbevelingssysteem en de opties die zij afnemers bieden om die parameters te wijzigen of te beïnvloeden (artikel 27 van de digitale dienstenverordening), hangt samen met verschillende andere transparantie verplichtingen uit de digitale dienstenverordening. Daarbij kan gewezen worden op de artikelen 14 (transparantie over het gevoerde inhoudsmoderatiebeleid) en 24 (algemene transparantie verplichtingen voor aanbieders van online platforms) van de verordening. De ACM is in het uitvoeringswetsvoorstel ook aangewezen als toezichthouder op deze bepalingen. De ACM houdt voorts ook toezicht op transparantie verplichtingen voor aanbieders van online platforms op grond van andere wetgeving, zoals de consumentenwetgeving en, nadat het wetsvoorstel daartoe in werking is getreden, de *platform-to-business* verordening.⁹

Het is dus voor de coherentie van het toezicht wenselijk dat de ACM toezicht zal houden op de naleving van artikel 27 van de digitale dienstenverordening. Dit komt de effectiviteit van het toezicht ten goede en het is voor zowel gebruikers van die online platforms als de aanbieders ook prettig dat zij één aanspreekpunt hebben. Ik merk ook graag op dat de ACM in haar toezicht juist ook het maatschappelijk belang voorop stelt en zeker niet de burger enkel als consument beschouwt.

Het uitvoeringswetsvoorstel digitale dienstenverordening wijst de Autoriteit persoonsgegevens aan voor het toezicht op twee onderdelen van de verordening die betrekking hebben op profilering door middel van het gebruik van persoonsgegevens, vanwege de relatie met de Algemene verordening gegevensbescherming waar de AP toezicht op houdt. Dit verband met de bescherming van persoonsgegevens ontbreekt bij artikel 27 van de digitale dienstenverordening. Tot slot merk ik op dat de Directie coördinatie algoritmes van AP op dit moment alleen coördinerende taken heeft. Het toezicht op AI en algoritmen is nog in ontwikkeling.

Vanwege de coherentie en effectiviteit van het toezicht op de digitale dienstenverordening vind ik het wenselijk dat de ACM toezicht houdt op de naleving van artikel 27 van de verordening. Om die reden ontraad ik dit amendement.

⁹ Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandel-diensten (PBEU 2019, L 186).

Inhoud amendement nr. 13

Dit amendement van het lid Ceder (CU) strekt ertoe dat de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in 2027 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de uitvoeringswet digitaledienstenverordening aan het parlement zendt.

Appreciatie amendement nr. 13

Het evalueren van het uitvoeringswetsvoorstel digitaledienstenverordening, eenmaal tot wet verheven en in werking getreden, kan nuttig zijn. De in dit amendement genoemde termijn voor het uitbrengen van het verslag, namelijk in 2027, biedt mij de mogelijkheid om de evaluatie af te stemmen op de evaluatie die de Europese Commissie zal uitvoeren over de digitaledienstenverordening (artikel 91, tweede lid, van de verordening). Dit komt de kwaliteit van beide evaluaties ten goede. Ik laat daarom het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

Inhoud amendement nr. 14

Dit amendement van het lid Ceder (CU) strekt ertoe dat de ACM en de AP ten minste iedere drie jaar hun samenwerkingsprotocol evalueren en zo nodig actualiseren.

Appreciatie amendement nr. 14

Ik hecht er aan dat de ACM en de AP goed samenwerken bij de uitvoering van hun taken op grond van de digitaledienstenverordening. Dit is noodzakelijk voor een effectieve uitvoering. Ik heb er ook vertrouwen in dat de ACM en de AP er voor zullen zorgen dat die samenwerking in de praktijk ook goed zal verlopen. Dat neemt niet weg dat het nuttig is om de afspraken over de samenwerking, zoals neergelegd in het samenwerkingsprotocol, periodiek te evalueren. Met de in het amendement genoemde termijn kan deze evaluatie ook worden afgestemd met de evaluatie van de digitaledienstenverordening en een eventuele evaluatie van de uitvoeringswet, waar amendement nr. 13 van het lid Ceder op ziet. Ik laat daarom het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts