

Schriftelijke inbreng ACM ten behoeve van de rondetafelgesprekken Tweede Kamer over de Digitaledienstenverordening (DSA)

1.1 Aanleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) is als beoogd toezichthouder op de Digitaledienstenverordening (hierna: DSA) door de Tweede Kamercommissies Digitale Zaken respectievelijk Justitie en Veiligheid uitgenodigd voor twee rondetafelgesprekken: op 21 mei over de uitvoeringswet DSA, op 23 mei over illegale content op Telegram. Dit document dient als achtergrond bij deze rondetafelgesprekken. We beschrijven achtereenvolgens:

- Introductie: doel van de DSA
- De ACM en de DSA
- Enkele kernpunten van de DSA en het toezicht daarop
- Tot slot – snelle behandeling uitvoeringswet van belang

Uiteraard is het niet mogelijk om in deze inbreng volledig te zijn of recht te doen aan de vele nuances ten aanzien van dit thema. Voor meer informatie verwijzen we naar onze uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets op de uitvoeringswet¹ en de conceptleidraad² die we hebben opgesteld om marktpartijen handvatten te bieden bij het voldoen aan de verordening.

1.2 Introductie: doel van de DSA

De DSA³ heeft als doel te zorgen voor een veilige, voorspelbare en betrouwbare online omgeving. Door de DSA zijn er nieuwe spelregels voor tussenhandeldiensten zoals online platforms en hostingdiensten. Ze moeten bijvoorbeeld zorgvuldig en voorspelbaar handelen ten aanzien van de inhoud en (beperkingen van) accounts van gebruikers. Tegelijkertijd stelt de DSA randvoorwaarden waaraan aanbieders moeten voldoen om de verspreiding van illegale inhoud via hun diensten tegen te gaan. De verantwoordelijkheid om aan deze nieuwe zorgvuldigheidsverplichtingen te voldoen ligt bij marktpartijen – dit is een nieuwe wettelijke verantwoordelijkheid. De gedachte is dat náást toezicht (door nationale autoriteiten en de Europese Commissie) ook een samenspel van ‘trusted flaggers’, wetenschappers en geschilbeslechtsers naleving gaat bevorderen.

¹ <https://www.acm.nl/system/files/documents/Uitvoerbaarheids-%20en%20handhaafbaarheidstoets%20ACM%20-%20DSA.pdf>

² <https://www.acm.nl/system/files/documents/consultatieversie-dsa-leidraad-zorgvuldigheidsverplichtingen-digitale-diensten.pdf>

³ Voor leesbaarheid spreken we hier over DSA, hier bedoelen we het pakket van de verordening & de voorliggende uitvoeringswet digitaledienstenverordening mee.

1.3 De ACM en de DSA

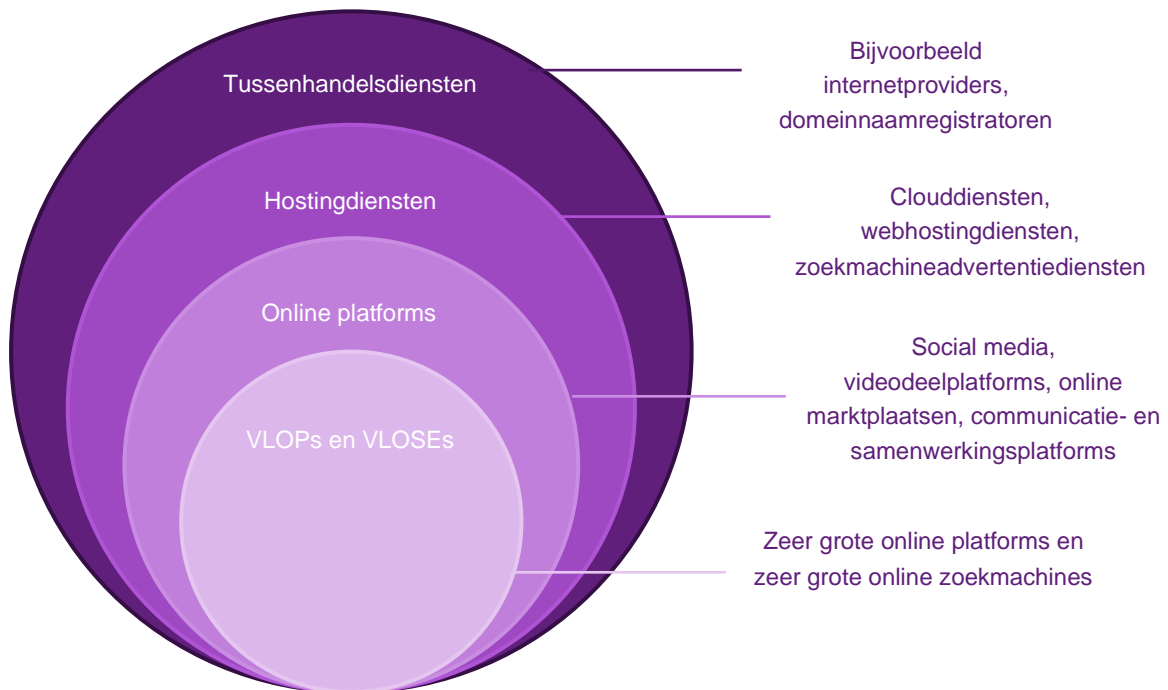
De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is als brede markttoezichthouder op consumentenbescherming, mededinging en gereguleerde sectoren zoals energie, telecom, vervoer en post, ook beoogd toezichthouder op een groot deel van de artikelen in de DSA en beoogd digitale dienstencoördinator. De beoogde nieuwe rol past goed bij het bestaande toezicht van de ACM op de digitale economie, waaronder de bescherming van online consumenten.

De ACM wil markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Door toezicht te houden op de DSA wil de ACM bijdragen aan een steeds veiligere en betrouwbaardere online omgeving voor iedereen, in samenwerking met andere autoriteiten (nationaal en Europees).

1.4 Enkele kernpunten van de DSA en het toezicht daarop

Nieuwe set verplichtingen, afhankelijk van type 'tussenhandelsdienst'

Het aantal verplichtingen loopt op afhankelijk van de aard van de dienst, waarbij de meeste verplichtingen gelden voor zeer grote online platforms en zoekmachines⁴.



Het gaat hier om zorgvuldigheidsverplichtingen die, afhankelijk van het type tussenhandeldienst, gelden ten aanzien van bijvoorbeeld:

- Het schorsen of verwijderen van accounts, en het inrichten van een klachtenregeling
- Het (tijdig en adequaat) reageren op meldingen over illegale inhoud en bevelen van (op basis van andere wetten-) bevoegde autoriteiten om content te verwijderen

⁴ "Zeer groot" zijn platforms en zoekmachines met meer dan 45 miljoen gebruikers per maand

- *Know your business customer* (zodat bedrijven die producten op platforms aanbieden vindbaar zijn)

De DSA bepaalt niet welke inhoud illegaal is en schrijft niet voor wat het contentmoderatiebeleid moet zijn. De aanbieder van een tussenhandeldienst is zelf verantwoordelijk voor zijn contentmoderatiebeleid en dient daarbij de zorgvuldigheidsverplichtingen van de DSA in acht te nemen. Het toezicht zal zich richten op de vraag of tussenhandeldiensten zich houden aan deze *zorgvuldigheidsverplichtingen*.

Trusted flaggers, erkende onderzoekers, geschilbeslechtsorganisaties

De DSA bevat een aantal bepalingen waardoor ook anderen dan de tussenhandeldiensten zelf en de toezichthouders (meer) kunnen bijdragen aan een veiligere en betrouwbaardere online omgeving. Het gaat hier om partijen die bij de digitaaldienstencoördinator een aanvraag kunnen indienen om een bepaalde rol onder de DSA te kunnen vervullen mits ze aan bepaalde wettelijke vereisten, zoals onafhankelijkheid, voldoen. Het gaat om de volgende rollen:

- 'Trusted flaggers'. Trusted flaggers zijn organisaties die illegale inhoud opsporen, vaststellen en melden bij online platforms. Deze meldingen moeten online platforms met voorrang behandelen
- Erkende onderzoekers. Deze onderzoekers kunnen toegang krijgen tot data van zeer grote online platforms en zoekmachines om o.a. de maatregelen die zij nemen tegen systeemrisico's te onderzoeken.
- Buitengerechtelijke geschilbeslechtsorganisaties. Deze organisaties kunnen laagdrempelige geschilbeslechting bieden voor bepaalde problemen van gebruikers met online platforms.

Het toezicht op de DSA vindt plaats in een netwerk, nationaal en internationaal

Het land van *vestiging* (hoofdvestiging of wettelijk vertegenwoordiger) bepaalt welke toezichthouder bevoegd is om handhavend op te treden tegen een tussenhandeldienst. Digitale dienstencoördinatoren kunnen wel meldingen van gebruikers over vermeende inbreuken op de DSA door tussenhandeldiensten doorsturen, informatie uitwisselen en op verzoek bijstand aan elkaar en aan de Europese Commissie verlenen. Ook kunnen ze een andere toezichthouder verzoeken om handhavend op te treden. De Europese Commissie is exclusief bevoegd om toezicht te houden op de verplichtingen die uitsluitend voor zeer grote online platforms en zeer grote online zoekmachines gelden. Denk aan de verplichtingen om systeemrisico's te identificeren en hiertegen maatregelen te nemen. In de Europese raad voor digitale diensten kunnen de Europese Commissie en nationale digitale dienstencoördinatoren met elkaar afstemmen, om te zorgen voor een consistente toepassing van de verordening.

Naast Europese samenwerking is ook nauwe samenwerking met Nederlandse autoriteiten van belang. Bijvoorbeeld met autoriteiten die illegale content opsporen en melden, of met de Autoriteit Persoonsgegevens wanneer de bescherming van persoonsgegevens in het geding is. Dit kan bilateraal (op basis van samenwerkingsprotocollen). Ook afstemming binnen de DSA-kamer die vanuit het samenwerkingsplatform digitale toezichthouders (SDT) is opgericht, en waar autoriteiten zoals AFM, AP, CvdM, Ksa, ATKM, Politie, OM, RDI, ILT, NVWA en IGJ deelnemen, levert hieraan een belangrijke bijdrage.

Fictief voorbeeld:

Op een platform, gevestigd in Frankrijk, verschijnt telkens opnieuw (evident) illegale inhoud (bijvoorbeeld verkoop van drugs, wapens). Op bevelen en verzoeken om deze content te verwijderen wordt niet gereageerd. Het OM meldt dit via de samenwerking in de DSA-Kamer aan de ACM. Daarnaast komen via het ACM-meldingenloket meldingen van consumenten die kinderpornografisch materiaal hebben aangetroffen, dat bij het betreffende platform hebben gemeld, maar geen enkele reactie hebben ontvangen.

In dit geval zou de ACM deze meldingen doorzetten naar de digitaledienstencoördinator in Frankrijk (ARCOM) en/of (indien volledig bevoegd) een handhavingsverzoek kunnen doen. Hoe duidelijker en schadelijker de overtreding, hoe sneller de ACM dit zal doen. De Franse toezichthouder besluit vervolgens om hier wel of geen werk van te maken, en kan bijvoorbeeld boetes of een last opleggen. Mocht er onenigheid bestaan, kan de ACM in uitzonderlijke gevallen via de Europese raad voor digitale diensten escaleren.

Tot slot – snelle behandeling uitvoeringswet van belang

De verwachtingen van de DSA zijn hooggespannen. Tegelijkertijd is de nieuwe digitale wetgeving (met naast de DSA bijvoorbeeld ook de Data Act, de Data Governance Act, Digital Markets Act, en de AI Act) veelomvattend en voor iedereen nieuw. Voor consumenten, bedrijven en toezichthouders. We zullen daarom moeten interpreteren, leren, bijsturen en samenwerken op nationaal niveau en in de EU.

Het is irreëel om te verwachten dat taaiere problemen die in de digitale wereld al lang bestaan, in één keer zijn opgelost. Er is, zeker bij een verordening die zo'n brede doelstelling heeft als de DSA, altijd meer (maatschappelijke) vraag dan wat realistisch op korte termijn opgelost kan worden. We zullen in het toezicht, zoals altijd, scherp moeten prioriteren en voorrang geven aan de interventies die het meest bijdragen aan het voorkomen, beperken of aanpakken van de grootste schades.

De ACM heeft de indruk dat de aandachtspunten zoals we die benoemden in onze uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets serieus zijn gewogen. Ook zijn we blij met het constructieve en open overleg tot nu toe en met het feit dat de minister de ACM vooruitlopend op de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer voorlopig heeft aangewezen als digitaledienstencoördinator en bevoegde autoriteit. Binnen de mogelijkheden van de tijdelijke aanwijzing (vanaf 17 februari) neemt de ACM, samen met andere digitaledienstencoördinatoren en de Europese Commissie bijvoorbeeld al actief deel aan de Europese raad voor digitale diensten. Ook biedt de ACM gebruikers de mogelijkheid om via haar website meldingen in te dienen van vermeende inbreuken op de DSA.

Voor de ACM is op dit moment vooral van belang dat de uitvoeringswet spoedig kan worden behandeld in de Tweede Kamer, zodat de ACM (als de Kamer dat besluit) volledig bevoegd is en kan optreden tegen schadelijke praktijken.

De ACM kijkt er naar uit om verder te bouwen aan het toezicht op de digitale economie. Samen met andere toezichthouders, consumenten, trusted flaggers, wetenschappers, geschilbeslechtsers en in open dialoog met de tussenhandeldiensten zelf, dragen we graag bij aan effectieve naleving van de zorgvuldigheidsverplichtingen in de DSA, en daarmee een veiligere en betrouwbaardere online omgeving.