



Brussel, 25.5.2016
COM(2016) 288 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Online platforms en de digitale eengemaakte markt
Kansen en uitdagingen voor Europa**

{SWD(2016) 172 final}

1. INLEIDING

Online platforms hebben de digitale economie de afgelopen twee decennia drastisch veranderd en leveren veel voordelen op in de digitale maatschappij van vandaag. Zij spelen een belangrijke rol bij het creëren van de "digitale waarde" die kan zorgen voor economische groei in de EU en zijn dus van groot belang voor de goede werking van de digitale eengemaakte markt.

In haar mededeling over een strategie voor de digitale eengemaakte markt¹ heeft de Commissie de rol van platforms, onder meer in de deeleconomie, en online intermediairs uitvoerig onderzocht. Vervolgens heeft de Commissie een reeks workshops en studies² georganiseerd en een brede openbare raadpleging gehouden, waarop veel reacties zijn gekomen.

Met deze mededeling beoogt de Commissie twee dingen:

1. De belangrijkste kwesties schetsen die bij de beoordeling van online platforms zijn geconstateerd.
2. Haar standpunt geven over de ruimte voor innovatie, de uitdagingen op het gebied van wetgeving, en haar aanpak voor de verdere groei van deze platforms in Europa.

Bij deze mededeling gaan een werkdocument van de diensten van de Commissie en een beknopt verslag van de openbare raadpleging waarmee de voorstellen in deze mededeling zijn onderbouwd³.

2. HET GROEIENDE BELANG VAN ONLINE PLATFORMS IN DE DIGITALE ECONOMIE

Er bestaan online platforms in alle soorten en maten en ze ontwikkelen zich sneller dan iedere andere sector van de economie. Ze bestrijken inmiddels allerlei activiteiten zoals online reclame, marktplaatsen, zoekmachines, sociale media, creatieve inhoud, appstores, communicatiediensten, betalingssystemen en platforms voor de deeleconomie⁴.

Online platforms hebben een aantal belangrijke en specifieke kenmerken gemeen. Zij:

- kunnen nieuwe markten creëren en vormgeven, traditionele markten uitdagen, nieuwe vormen van participatie organiseren of winst halen uit het verzamelen, verwerken en bewerken van grote hoeveelheden gegevens;
- opereren op markten met diverse marktdeelnemers, maar met wisselende controle over de rechtstreekse interacties tussen groepen gebruikers;
- profiteren van "netwerkeffecten", waarbij doorgaans de waarde van de dienst toeneemt met het aantal gebruikers;

¹ COM(2015) 192 final.

² Onder andere een economische studie van online platforms door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, twee Eurobarometerstudies over het effect van online platforms, een hoorzitting door het Europees Centrum voor politieke strategie, en de conclusies van talrijke besprekingen met academici en belanghebbenden zijn meegenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling. Aanvullend onderzoek volgt in de tweede helft van 2016.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Een paar concrete voorbeelden: Google's AdSense, DoubleClick, eBay en Amazon Marketplace, Google en Bing Search, Facebook en YouTube, Google Play en App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando en Uber.

- zijn vaak afhankelijk van informatie- en communicatietechnologie om snel en moeiteloos hun gebruikers te bereiken;
- spelen een cruciale rol in de digitale waardeketens, met name door een grote waarde te creëren (onder meer via data-accumulatie), nieuwe ondernemingen mogelijk te maken en een nieuwe strategische afhankelijkheid te creëren.

Deze kenmerken van online platforms hebben de digitale economie en samenleving veel voordelen opgeleverd. Online platforms zorgen voor meer efficiëntie en werken als een magneet voor datagedreven innovatie⁵. De keuze voor de consument wordt ruimer, wat weer leidt tot meer concurrentie voor bedrijven en welvaart voor consumenten.

Online platforms kunnen ook de maatschappelijke en democratische participatie van de burger bevorderen door, met name voor de jongere generaties⁶ en over de landsgrenzen heen⁷, informatie toegankelijker te maken.

Maar het toenemende belang van de digitale economie en de verscheidenheid en snelle ontwikkeling van de online ecosystemen zorgen ook voor nieuwe uitdagingen op het gebied van regelgeving en beleid. In deze mededeling komen zowel de innovatie en de groei als de eventuele uitdagingen voor de regelgeving aan bod.

3. EEN GOED KLIMAAT OM PLATFORMINNOVATOREN AAN TE TREKKEN, VAST TE HOUDEN EN TE LATEN GROEIEN

Een aantal wereldwijd concurrerende platforms is ontwikkeld in Europa, bijvoorbeeld BlaBlaCar en Skyscanner. Maar al bij al vindt slechts 4% van de totale marktkapitalisatie van de grootste online platforms in de EU plaats: veruit de meeste platforms vinden hun oorsprong in de VS en Azië⁸.

De platformeconomie biedt belangrijke innovatiemogelijkheden voor zowel Europese start-ups als gevestigde marktdeelnemers om nieuwe bedrijfsmodellen, producten en diensten te ontwikkelen. Europa heeft een bloeiende gemeenschap van start-ups met dynamische ondernemers die mikken op nieuwe kansen in de deeleconomie, energie, gezondheidszorg, het bankwezen, creatieve inhoud en meer. Ter illustratie: apps van Europese ontwikkelaars zijn goed voor 30% van de totale inkomsten op de belangrijkste distributieplatforms voor applicaties⁹.

De juiste randvoorwaarden en een gunstig klimaat zijn essentieel om bestaande online platforms in Europa te houden en te laten groeien, en nieuwe tot ontwikkeling te laten komen.

⁵ Meer over de mogelijkheden van datagedreven innovatie in de mededeling van de Commissie "Naar een bloeiende data-economie" (COM(2014) 442 final).

⁶ Meer uitleg in het verslag over de openbare raadpleging uit 2015 over het burgerschap van de Europese Unie: een enquête over onze gemeenschappelijke waarden, mensenrechten en democratische participatie (http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, blz. 10). Veruit de grootste groep onder de 2.170 respondenten was die van jongeren van 18 tot 30 jaar (29%). Zie ook: Eurobarometer-enquête over het gebruik van media in de EU, najaar 2014.

⁷ Negen van de tien respondenten (91%) waren van mening dat toegankelijke politieke informatie uit andere EU-landen de Europese burgers zou helpen bij de beeldvorming over belangrijke democratische kwesties in Europa (http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, blz. 10).

⁸ Zie SWD(2016) 172 final.

⁹ Plum (2016), A policy toolkit for the app economy – where online meets offline.

Hiervoor moet om te beginnen de digitale eengemaakte markt goed functioneren en iedere belemmering worden weggenomen zodat bedrijven vlot toegang krijgen tot de markt, groeien en in Europa blijven. Uit de nieuwe Europese agenda voor de deeleconomie zal al blijken welke kant het met de EU-wetgeving op moet en wat de lidstaten kunnen doen voor een evenwichtige ontwikkeling van de deeleconomie.

In de nieuwe digitaliseringsstrategie voor het Europese bedrijfsleven¹⁰ staan aantal maatregelen die hieraan bijdragen. Voorbeelden zijn investeringen in een gegevens- en computerinfrastructuur van wereldklasse voor wetenschap en innovatie: met naar schatting 50 miljard euro aan publieke en particuliere middelen zal het Europese digitale innovatievermogen worden vergroot. Het pakket bevat ook maatregelen voor meer normalisatie met het oog op de noodzakelijke grens- en sectoroverschrijdende interoperabiliteit.

Er lopen al initiatieven op onderzoeksgebied en andere specifieke financieringsacties om de opkomst van innovatieve platformecosystemen te stimuleren. Deze gaan van het uitrollen van snel internet in de hele EU¹¹ tot steun voor open dienstenplatforms¹². Volgens de Commissie moet worden onderzocht hoe het internet, met steun van Horizon 2020¹³, een krachtig, gebruikersvriendelijk, open, interoperabel ecosysteem van verschillende platforms kan worden.

Ten slotte bieden projecten zoals Startup Europe¹⁴ startende ondernemingen met advies en financiering de kans om te experimenteren en te groeien.

Online platforms zorgen voor een digitale meerwaarde die zal leiden tot economische groei in de digitale eengemaakte markt. Omdat ze zo belangrijk zijn, is het zowel strategisch als economisch noodzakelijk dat Europa concurrerende EU-platforms de ruimte geeft en ondersteunt.

4. EEN EVENWICHTIG REGELGEVINGSKADER VOOR ONLINE PLATFORMS OP DE DIGITALE EENGEMAAKTE MARKT

Het regelgevingskader voor de digitale economie moet duurzame ontwikkeling en schaalvergroting van het platform als bedrijfsmodel in Europa stimuleren.

Ten eerste kan Europa natuurlijk niet ten volle profiteren van de platformeconomie en startende ondernemingen ondersteunen, als die platforms binnen de eengemaakte markt aan 28 verschillende stelsels van regels moeten beantwoorden. De onderlinge verschillen tussen nationale en zelfs lokale regels vergroten de onzekerheid voor marktdeelnemers, beperken

¹⁰ Zie: Mededeling van de Europese Commissie "De digitalisering van het Europese bedrijfsleven - De voordelen van een digitale eengemaakte markt ten volle benutten", COM(2016) 180 final.

¹¹ Digitale infrastructuur is een van de prioritaire sectoren voor het Europees Fonds voor strategische investeringen, zie: <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. Innovatie & onderzoek en de digitale agenda zijn ook twee van de vier prioritaire gebieden voor investeringen (in infrastructuur bijvoorbeeld) van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, zie: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.

¹² Een voorbeeld is FIWARE, een project rond een ecosysteem voor opensourcesoftware met steun van het EU-project Future Internet. De opdracht is "bouwen aan een open en duurzaam ecosysteem rond openbare, kosteloze en implementatiegestuurde normen voor softwareplatforms die de ontwikkeling van nieuwe slimme toepassingen in verschillende sectoren vergemakkelijken". <https://www.fiware.org/>.

¹³ De Commissie bereidt ook een nieuw onderzoeksinitiatief rond het internet van de volgende generatie voor, met onder andere een openbare raadpleging.

¹⁴ Zie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>.

de beschikbaarheid van digitale diensten, en scheppen verwarring voor gebruikers en bedrijven. Geharmoniseerde regels op EU-niveau, zoals de onlangs goedgekeurde algemene verordening gegevensbescherming¹⁵ en de richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging¹⁶ spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van groei en een snelle opschaling van innovatieve platforms.

Ten tweede gelden ook voor online platforms de bestaande regels op gebieden als mededinging, consumentenbescherming, de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheden van de interne markt. Voor een eerlijke concurrentie tussen alle spelers moeten alle platforms deze regels naleven. Dit geeft zowel het bedrijfsleven als het grote publiek het nodige vertrouwen om online platforms te gebruiken.

Doeltreffende handhaving is cruciaal. Het grensoverschrijdende karakter van platforms betekent dat handhaving een goede samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten vergt. De herziening van de verordening over samenwerking voor consumentenbescherming¹⁷ en de algemene verordening gegevensbescherming spelen daarop in. Ook belangrijk is dat overheden doeltreffend moeten kunnen reageren op nieuwe en wellicht revolutionaire technologische en marktontwikkelingen en bedrijfsmodellen. Mogelijke voorbeelden zijn investeringen in nieuwe technologie ter ondersteuning van het overheidsbeleid, zoals "big data", om gedetailleerdere informatie over ecosystemen voor online platforms¹⁸ te krijgen als onderdeel van bredere maatregelen voor een meer datagestuurde overheid¹⁹. De Commissie zal samen met de lidstaten en platforms verder onderzoeken hoe deze doelstellingen het best kunnen worden bereikt.

Ten derde mag de toekomstige EU-regelgeving, volgens het beginsel van betere regelgeving, alleen betrekking hebben op duidelijk geïdentificeerde problemen in verband met een specifieke soort of activiteit van online platforms. Alleen zo krijgen de platforms de ruimte om te innoveren. Zo'n probleemgestuurde aanpak moet beginnen met de vraag of het bestaande regelgevingskader nog voldoet. De deeleconomie is een goed voorbeeld van een situatie waarin de vaak voor traditionele en zelfs lokale dienstverlening ontworpen regels bedrijfsmodellen met online platforms kunnen belemmeren. Deze kwestie zal de Commissie aan de orde stellen in haar aanstaande mededeling over de deeleconomie.

Tot slot kunnen zelfregulering en coregulering een rol spelen, met inbegrip van een sectorale handhaving van de wettelijke voorschriften, zolang bepaalde beginselen²⁰ worden gerespecteerd. Als ze gepaard gaan met passende controlemechanismen kunnen ze zorgen voor het juiste evenwicht tussen voorspelbaarheid, flexibiliteit, efficiëntie en de behoefte aan toekomstbestendige oplossingen.

Bij het oplossen van kwesties in verband met online platforms gaat de Commissie uit van de volgende beginselen:

- een gelijk speelveld voor audiovisuele mediadiensten;

¹⁵ Verordening (EU) nr. 2016/679.

¹⁶ Goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad op 7 december 2015 op basis van het Commissievoorstel uit 2013: COM(2013) 048 final - 2013/0027 (COD)

¹⁷ Verordening (EU) nr. 2006/2004.

¹⁸ Zie JRC/IPTS Digital Economy Working Paper "An economic policy perspective on online platforms", 2016.

¹⁹ OECD Ministerial Declaration Helsinki 2015: "Wij hopen met nieuwe digitale hulpmiddelen en "big data" te evolueren naar een meer datagestuurde overheid", zie <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

²⁰ De Commissie heeft beginselen voor goede praktijken in dit verband bekendgemaakt op <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

- verantwoordelijk gedrag van online platforms om fundamentele waarden te beschermen;
- transparantie en billijkheid om het vertrouwen van de gebruiker te behouden en innovatie te beschermen;
- open en niet-discriminerende markten in de data-economie.

Het volgende hoofdstuk laat zien hoe de Commissie deze beginselen in beleid wil omzetten.

5. DE VOORNAAMSTE BEGINSELEN VAN PLATFORMONTWIKKELING IN DE EU

i) Een gelijk speelveld voor audiovisuele mediadiensten

Het zogenaamde "over-the-top messaging" (OTT-messaging) zal tegen 2020 naar verwachting een marktaandeel van 90% van de totale markt voor berichtendiensten innemen.²¹

Bij de openbare raadpleging over de regelgeving voor elektronische communicatie waren de meeste respondenten, waaronder lidstaten, samenwerkingsverbanden van ondernemingen, verkopers en consumenten, van mening dat OTT-diensten een werkbare vervanger zijn voor traditionele telecommunicatiediensten.²²

Respondenten uit verschillende groepen stelden dat de nadruk moet komen te liggen op de specifieke activiteiten van online platforms en dat een gelijk speelveld moet worden gegarandeerd.²³

De concurrentie van de zijde van online platforms kan traditionele marktdeelnemers ertoe aanzetten om te innoveren en hun prestaties te verbeteren. Veel online platforms hebben conventionele bedrijfsmodellen uitgedaagd en bieden diensten aan die door steeds meer gebruikers als alternatief worden gezien voor de traditionele diensten. De OTT-diensten zijn daarvan een goed voorbeeld, omdat zij steeds meer concurreren met traditionele telecommunicatiediensten²⁴. Toch gelden voor deze nieuwe diensten niet dezelfde regels als voor traditionele telecommunicatiediensten.

Wat precies moet worden beschouwd als vergelijkbare dienst, hangt af van wat de overheid bepaalt. Voor sommige doeleinden (bijvoorbeeld de beveiliging en vertrouwelijkheid van communicatiediensten), kan het noodzakelijk zijn om regels vast te stellen voor alle diensten voor interactieve communicatie tussen gebruikers; voor andere doeleinden kunnen eindgebruikers belang hechten aan de kwaliteit van de dienst of naadloze interconnectie tussen verschillende dienstverleners, met gebruik van openbare gegevens zoals telefoonnummers.

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

²² Zie het beknopt verslag: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294.

²³ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

²⁴ Sommige van deze online communicatiediensten (waarvan bijvoorbeeld het bedrijfsmodel gebaseerd is op inkomsten uit reclameboodschappen of dataverzameling) hebben de karakteristieke kenmerken van platforms, d.w.z. ze opereren in markten met verschillende soorten marktdeelnemers en profiteren van "netwerkeffecten".

Het creëren van een gelijk speelveld op de betrokken gebieden moet het algemene beginsel van de eengemaakte digitale markt zijn. Dat kan een vereenvoudiging, modernisering en verlichting van de bestaande regelgeving vergen. Deze modernisering mag niet leiden onevenredige lasten voor nieuwe of traditionele bedrijfsmodellen.

Als algemeen beginsel moeten voor vergelijkbare digitale diensten dezelfde of soortgelijke regels gelden, waarbij de reikwijdte en omvang van de bestaande regelgeving waar mogelijk moet worden verminderd. In het kader van de **geplande herziening van de EU-telecomregels in 2016** denkt de Commissie aan een passende mix van deregulering (rekening houdend met bepaalde regels die momenteel alleen gelden voor traditionele diensten voor elektronische communicatie, zoals bijvoorbeeld sommige universele dienstverplichtingen) en de invoering van een beperkt aantal regels voor alle relevante en vergelijkbare communicatiediensten, dus inclusief die van OTT-aanbieders.

Bij de **herziening van de e-privacyrichtlijn in 2016** kan de Commissie de reikwijdte en toepassing van sommige regels aanpassen en vereenvoudigen, bijv. op het gebied van vertrouwelijkheid, en ook voor OTT laten gelden.

ii) Zorgen dat online platforms verantwoord handelen

Eén op de drie internetgebruikers is een kind.²⁵ Ten opzichte van 2010 lopen kinderen van 11-16 jaar nu 20% meer kans te worden blootgesteld aan haatboodschappen. Kinderen worden ook makkelijker geconfronteerd met online materiaal dat niet voor hun leeftijd is geschikt, vaak zonder enige belemmering (23 van de 25 in het Verenigd Koninkrijk (VK) het meest bezochte pornowebsites bieden direct, gratis en onbeperkt toegang tot hardcore pornografische video's).²⁶

Alleen al in 2015 heeft de Britse Internet Watch Foundation 68 092 unieke URL's gevonden met beelden van seksueel kindermisbruik, gehost op allerlei plaatsen in de wereld²⁷.

Ongeveer driekwart van alle respondenten van de openbare raadpleging, waaronder een meerderheid van de consumenten, burgers en bedrijven, pleit voor meer transparantie over het beleid inzake de inhoud van online platforms. Meer dan twee derde is van mening dat voor verschillende categorieën illegale inhoud een speciale beleidsaanpak nodig is als het gaat om de meldings- en actieprocedures.

Sinds juli 2015 wordt er per minuut voor meer dan 400 uur aan videomateriaal naar YouTube geüpload²⁸. Bij de openbare raadpleging verklaarden de houders van auteursrechten in verschillende sectoren (muziek, beelden, pers, radio en televisie) dat hun materiaal door sommige online platforms zonder toestemming wordt gebruikt of met een licentieovereenkomst die, naar hun mening, oneerlijke bedingen bevat.

²⁵ One in Three: Internet Governance and Children's Rights, Sonia Livingstone, John Carr and Jasmina Byrne, november 2015.

²⁶ EU Kids Online enquête [www.eukidsonline.net/]. In het VK heeft de Authority for Television on Demand vastgesteld dat op een maand tijd ten minste 44 000 kinderen in de basisschoolleeftijd een pornowebsite bezochten. Verslag uit 2014 'For adults only? Underage access to online porn'.

²⁷ IWF's 2015 Annual Report <https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>. 69% van de slachtoffers waren naar schatting 10 jaar of jonger en 1 788 slachtoffers waren naar schatting 2 jaar of jonger.

²⁸ Zie: <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.

Voor de toegang tot informatie en inhoud in alle geledingen van de samenleving spelen online platforms een steeds grotere rol. Deze rol brengt ook een grotere verantwoordelijkheid met zich mee.

De huidige aansprakelijkheidsregeling voor dienstverleners die als intermediair optreden, zoals uiteengezet in de richtlijn inzake elektronische handel, stamt uit de tijd dat online platforms nog niet de kenmerken en omvang hadden die ze vandaag hebben. Maar die technologieneutrale regels hebben de groei ervan wel aanzienlijk vergemakkelijkt. Dit komt ten dele doordat online platforms in het algemeen zijn vrijgesteld van aansprakelijkheid voor illegale inhoud en activiteiten waarover zij noch de zeggenschap noch kennis hebben²⁹. Hoewel sommigen bezorgdheid hebben geuit over aansprakelijkheidskwesties, bleek er bij de raadpleging brede steun te bestaan voor de beginselen van de richtlijn inzake elektronische handel³⁰.

Tegen deze achtergrond zal de Commissie blijven zorgen voor een evenwichtige en voorspelbare aansprakelijkheidsregeling voor online platforms. Dit is van cruciaal belang voor de verdere ontwikkeling van de digitale economie in de EU en om ruimte te geven aan investeringen in ecosystemen voor dergelijke platforms. Tegelijkertijd zijn een aantal specifieke problemen in verband met illegale en schadelijke inhoud en activiteiten online geïdentificeerd die moeten worden aangepakt om deze aanpak duurzaam maken.

De eerste kwestie betreft de verspreiding op online platforms van haatzaaiende uitlatingen en van video's waarvan de inhoud schadelijk is voor minderjarigen. Kinderen worden steeds meer blootgesteld aan schadelijke inhoud via platforms voor het delen van video's³¹, en ook het aanzetten tot geweld of haat door middel van online audiovisueel materiaal is een bijzonder ernstig probleem. De Commissie pakt dit aan door middel van sectorspecifieke regelgeving bij de wijziging van de richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten.

Het tweede punt betreft de verdeling van inkomsten voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal. Er zijn nieuwe vormen van online verspreiding ontstaan waardoor auteursrechtelijk beschermd materiaal kan worden geüpload en op grote schaal beschikbaar kan worden gesteld aan eindgebruikers. Deze diensten bereiken een steeds groter publiek en leveren economische voordelen op voor de distributiesector, maar steeds vaker wordt betwijfeld of de waarde die wordt gegenereerd, wel redelijk wordt verdeeld tussen distributeurs en houders van rechten. De Commissie wil dit aanpakken via sectorspecifieke regelgeving op het gebied van auteursrechten. Zij streeft ook naar een billijke vergoeding voor scheppende kunstenaars door andere partijen die hun inhoud gebruiken, met inbegrip van online platforms³². Bij de evaluatie en modernisering van de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten zal de Commissie nagaan welke rol intermediairs kunnen spelen bij de bescherming van die rechten, ook met betrekking tot nagemaakte goederen, en eventueel de handhavingsregels aanpassen. Zij zal ook met platforms blijven overleggen

²⁹ Richtlijn 2000/31/EG.

³⁰ De overgrote meerderheid van individuele gebruikers, mensen die content uploaden en intermediairs vond de bestaande aansprakelijkheidsregeling geschikt. De meeste ontevreden (rechthebbenden, hun belangenverenigingen en dienstverleners) hadden klachten over de duidelijkheid en handhaving van de regeling. Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

³¹ EU Kids Online: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirownwords020213.pdf>.

³² In het kader van de lopende evaluatie wordt ook gekeken naar de noodzaak van meer transparantie, evenwicht en rechtszekerheid in het systeem voor de vergoeding van auteurs en uitvoerende kunstenaars in de EU – COM(2015) 626 final.

over vrijwillige samenwerking om te voorkomen dat er nog geld wordt verdiend met gepirateerd materiaal volgens de "follow the money"-aanpak.

Ten derde moeten alle soorten online platforms in belangrijke kwesties, zoals het aanzetten tot terrorisme, seksueel misbruik van kinderen en het aanzetten tot haat, worden aangemoedigd om vrijwillig meer maatregelen tegen illegale en schadelijke inhoud te nemen. Er bestaan al tal van lovenswaardige initiatieven van het bedrijfsleven op dit gebied. De dialoog met IT-bedrijven over een gedragscode inzake illegale online haatuitingen, het EU-internetforum over terrorisme en de CEO Coalition om internet veiliger te maken voor kinderen zijn belangrijke voorbeelden van het engagement van de betrokken partijen om met gemeenschappelijke oplossingen op vrijwillige basis illegale of schadelijke inhoud online op te sporen en te bestrijden. Naarmate online platforms groeien en ook in nieuwe sectoren opduiken, moeten deze inspanningen in de hele EU worden voortgezet en zelfs uitgebreid om hun positieve rol in de maatschappij te versterken.

Ten vierde heeft een aantal online platforms bij de openbare raadpleging de vrees geuit dat de invoering van vrijwillige maatregelen zou betekenen dat zij niet langer in aanmerking komen voor de vrijstelling van aansprakelijkheid voor intermediairs op grond van de richtlijn inzake e-handel. Meer duidelijkheid daarover zou doeltreffende vrijwillige zelfregulering kunnen bevorderen.

Tot slot is er behoefte aan nauwlettend toezicht op de bestaande meldings- en actieprocedures om de samenhang met en efficiëntie van de aansprakelijkheidsregeling te garanderen. Alvorens een initiatief te starten, zal de Commissie eerst de gevolgen beoordelen van de lopende hervormingen, zoals de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, de herziening van het auteursrecht en vrijwillige initiatieven zoals het EU Internet Forum.

De Commissie zal de **bestaande regeling over de aansprakelijkheid van tussenpersonen handhaven** maar tegelijk zorgen voor een probleemgestuurde sectorale aanpak van de regelgeving:

- In haar voorstel voor een **herziene richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten**, die tegelijkertijd met deze mededeling zal worden gepresenteerd, **heeft de Commissie opgenomen dat platforms voor het delen van video's maatregelen moeten nemen** om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke inhoud en iedereen te beschermen tegen het aanzetten tot haat.

- In het volgende **pakket over het auteursrecht** dat in het najaar van 2016 moet worden goedgekeurd, zal de Commissie streven naar een eerlijkere verdeling van de waarde die wordt gegenereerd met de online distributie van auteursrechtelijk beschermde inhoud via online platforms die toegang bieden tot dergelijke inhoud.

Nog in 2016 zal de Commissie **gecoördineerde EU-brede zelfregulering door online platforms verder aanmoedigen**. Zij zal de doeltreffendheid en volledigheid van deze vrijwillige inspanningen regelmatig toetsen om te bepalen of er aanvullende maatregelen nodig zijn en om ervoor te zorgen dat gebruikers niet in hun grondrechten worden beperkt.

De Commissie zal in de tweede helft van 2016 nagaan of er richtsnoeren nodig zijn voor **de aansprakelijkheid van online platforms die maatregelen op basis van vrijwilligheid en vertrouwen invoeren** ter bestrijding van illegale inhoud online.

De Commissie zal nagaan of er behoefte is aan **formele meldings- en actieprocedures** in het licht van onder meer de resultaten van de herziene regels voor audiovisuele media en auteursrecht, en lopende initiatieven voor zelf- en coregulering.

iii) **Vertrouwen en transparantie bevorderen, eerlijkheid garanderen**

- Informatie en rechten voor burgers en consumenten

Uit een Eurobarometer-enquête uit 2016 over online platforms³³ bleek dat 72% van de consumenten zich zorgen maakt over de gegevens die over hen of hun activiteiten worden verzameld. 72% is ook van mening dat online platforms moeten worden gereguleerd zodat zij de aan de gebruiker aangeboden zoekresultaten e.d. niet meer onbeperkt mogen aanpassen aan de gegevens die zij over diens activiteiten hebben verzameld. Tegelijkertijd heeft 56% van de consumenten aangegeven dat zij de voorwaarden van online platforms nooit lezen.

Meer dan 75% van de respondenten uit de categorie "het brede publiek"³⁴ vindt meer transparantie nodig, vooral over de wijze waarop het verdienmodel zoekmachineresultaten beïnvloedt, over de daadwerkelijke leverancier van diensten of producten, en over mogelijke misleiding door middel van valse productrecensies.

Toegang tot gegevens leidt tot meer efficiëntie en innovatie op de markt, maar kan ook helpen om levens te redden, het onderwijs te verbeteren, en de dienstverlening en beleidsontwikkeling door de overheid efficiënter te maken. Het internet van de toekomst wordt geen succes als gebruikers online platforms niet kunnen vertrouwen en als online platforms de geldende wetgeving en legitieme belangen van consumenten en andere gebruikers niet in acht nemen³⁵. De onlangs goedgekeurde herziening van de EU-regelgeving over persoonsgegevens bevat al belangrijke bepalingen om gebruikers beter te informeren en te beschermen, in het bijzonder door de verplichte uitdrukkelijke toestemming en door nieuwe principes zoals "gegevensbescherming door standaardinstellingen" en "gegevensbescherming door ontwerp".

Grote delen van de bevolking blijven echter sceptisch over gegevensverzameling en zijn van mening dat er meer transparantie nodig is. Online platforms moeten hierop reageren door gebruikers duidelijker te vertellen welke persoonsgegevens worden verzameld en hoe deze worden gedeeld en gebruikt, in overeenstemming met het EU-kader voor gegevensbescherming³⁶. Meer in het algemeen betreft dit de wijze waarop gebruikers zich

³³ Eurobarometer Special 447 over online platforms (2016).

³⁴ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

³⁵ Slechts 22% van de Europeanen heeft volledig vertrouwen in bedrijven zoals zoekmachines en sociale netwerken, zie: Speciale Eurobarometer 359 "Houdingen ten opzichte van gegevensbescherming en elektronische identiteit in de Europese Unie". Een hoge mate van vertrouwen is tegelijkertijd cruciaal voor de data-economie, zie: Mededeling van de Europese Commissie "Naar een bloeiende data-economie" (COM(2014) 442 final).

³⁶ Momenteel de Richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG en, na de inwerkingtreding, de algemene verordening gegevensbescherming. De algemene verordening gegevensbescherming is in april 2016 door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld, samen met de

moeten identificeren om online platforms en diensten te gebruiken. Het is onhandig en onveilig om als gebruiker erg veel verschillende gebruikersnamen en wachtwoorden te gebruiken. Maar de gebruikelijke praktijk om met het profiel van een platform in te loggen op andere websites en diensten betekent vaak dat gebruikers hun persoonsgegevens op niet-transparante wijze met andere platforms en websites uitwisselen of koppelen. Om dit te verhelpen en het inloggen eenvoudig en veilig te houden, moet de consument zelf kunnen kiezen met welke persoonsgegevens hij zich wil aanmelden. Online platforms zouden met name inloggegevens moeten accepteren die zijn afgegeven of erkend door nationale overheidsinstanties, bijvoorbeeld op basis van elektronische of mobiele ID's, nationale identiteitskaarten of bankkaarten.

Een grotere transparantie is ook nodig om gebruikers duidelijk te maken hoe de informatie die zij krijgen, gefilterd, samengesteld of gepersonaliseerd is, met name wanneer deze informatie van invloed is op hun koopgedrag en hun deelname aan het maatschappelijke en democratische leven. Als consumenten naar behoren worden geïnformeerd over de aard van producten die zij online bekijken of aanschaffen, komt dit de werking van de markt en het welzijn van de consument ten goede.

Online beoordelingen en recensies van goederen en diensten geven de consument meer informatie en invloed, maar ze moeten betrouwbaar en neutraal en mogen niet gemanipuleerd worden. Een duidelijk voorbeeld zijn valse productrecensies. Die ondermijnen het vertrouwen in het bedrijfsmodel van het platform zelf, maar ook het vertrouwen in bredere zin, zoals blijkt uit veel reacties op de openbare raadpleging³⁷.

Tot slot moeten online platforms op grond van de bestaande consumenten- en marketingwetgeving al transparant zijn en mogen zij de consument niet misleiden, bijvoorbeeld als het gaat om gesponsorde zoekresultaten en online beoordelingen en recensies. Een betere handhaving en betere naleving van deze wetgeving zullen bijdragen aan het vertrouwen, de transparantie en de billijkheid.

De Commissie dient bij deze mededeling een wetsvoorstel in tot herziening van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, met het oog op een meer doeltreffende handhaving van de EU-consumentenwetgeving in internationale situaties.

De Commissie heeft de richtsnoeren van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken herzien zodat deze samen met deze mededeling kunnen worden goedgekeurd. De Commissie gaat verder beoordelen of de bestaande regels betreffende de consumentenbescherming in verband met platforms moeten worden aangepast in het kader van de geschiktheidscontrole van het EU-consumenten- en marketingrecht in 2017. Zij zal tevens toezien op de tenuitvoerlegging van de beginselen prijsvergelijkingsinstrumenten die

richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen.

³⁷ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

werden opgesteld na de dialoog met diverse belanghebbende partijen op initiatief van de Commissie³⁸.

Om consumenten mondiger te maken en de beginselen van mededinging, consumentenbescherming en gegevensbescherming te beschermen, zal **de Commissie maatregelen voor interoperabiliteit blijven bevorderen**, onder andere door **uiterlijk in 2017 beginselen en adviezen inzake e-ID-interoperabiliteit op te stellen. Het doel is online platforms aan te moedigen andere eID-middelen te erkennen** – in het bijzonder de in de eIDAS-verordening beschreven middelen³⁹ – die dezelfde zekerheid bieden als hun eigen identificatiesystemen.

In het kader van de voortdurende dialoog met alle belanghebbenden, moedigt **de Commissie het bedrijfsleven aan meer vrijwillige inspanningen te leveren**. De Commissie zal daarbij helpen vertrouwensondermijnende praktijken te voorkomen, onder meer het verschijnsel van valse of misleidende online recensies.

- **Een eerlijk en innovatievriendelijk ondernemingsklimaat**

Volgens negen van de deelnemers aan de openbare raadpleging is er ruimte voor verbetering in de zakelijke betrekkingen tussen platforms en leveranciers ("business-to-business", b2b). Zij noemden bijvoorbeeld problematische contractuele bedingen en praktijken in tal van sectoren⁴⁰.

Van de respondenten die hun ontevredenheid over deze b2b-relaties hebben geuit, is meer dan 80% van mening dat de marktdynamiek geen oplossing biedt voor het probleem en dat een mix van regels en andere maatregelen nodig is.

Veel respondenten waren van mening dat interne klachtenregelingen van platforms niet doeltreffend en kostenefficiënt zijn om de problemen op te lossen die zich voordoen tussen online platforms en hun aanbieders.

Omdat online platforms een steeds grotere rol in de economie spelen, zijn de voorwaarden voor toegang tot online platforms een belangrijke factor voor online en offline bedrijven. Voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen vormen bepaalde online platforms een belangrijke, en soms zelfs de belangrijkste toegang tot bepaalde markten en gegevens. Online platforms zijn op hun beurt gebaat bij een duurzame en positieve relatie met hun zakelijke gebruikers waarvan zij afhankelijk zijn in hun verdienmodel.

Bij de openbare raadpleging toonden sommige belanghebbenden zich bezorgd over oneerlijke handelspraktijken bij online platforms. Enkele vaak genoemde klachten zijn:

1. de onbillijke voorwaarden die platforms opleggen, in het bijzonder voor de toegang tot belangrijke gebruikersgegevens en databanken;
2. de weigering om toegang te geven tot de markt of het eenzijdig wijzigen van de voorwaarden voor markttoegang, inclusief de toegang tot essentiële bedrijfsgegevens;

³⁸ Zie COM(2011) 942 final.

³⁹ Verordening (EU) nr. 910/2014 van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt

⁴⁰ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

3. de dubbele rol van platforms die enerzijds de markttoegang voor leveranciers vergemakkelijken, maar anderzijds met diezelfde leveranciers concurreren, wat ertoe kan leiden dat platforms hun eigen diensten promoten ten nadele van deze leveranciers;
4. oneerlijke "pariteitsclausules" ten nadele de consument; en
5. een gebrek aan transparantie, met name over tarieven, gebruik van gegevens en onderzoeksresultaten, dat de bedrijfsactiviteiten van leveranciers kan schaden.

Een significant aantal bedrijven wees bij de openbare raadpleging op de potentieel negatieve gevolgen van deze, in hun ogen oneerlijke handelspraktijken, en wees op de noodzaak van aanvullende maatregelen, namelijk een combinatie van regels en andere maatregelen⁴¹.

Tot slot bleek bij de raadpleging dat wellicht ook eigendom, gebruik en toegankelijkheid van gegevens nader moeten worden onderzocht. Dit is nodig om te zorgen voor een betere en evenwichtige contractuele relatie tussen dienstverleners en zakelijke gebruikers, die belangrijk is voor het stimuleren van investeringen.

Het concurrentiebeleid en het internemarktbeleid worden gezien als complementair en belangrijk voor een efficiënte digitale eengemaakte markt met betrekking tot online platforms.

Het mededingingsrecht waarborgt de concurrentie tussen marktspelers, waardoor consumenten een ruimere keuze krijgen bij lagere prijzen en de kansen voor innovatie worden vergroot. Het mededingingsbeleid van de EU stoelt op vaste beginselen, maar de instrumenten zijn flexibel en kunnen efficiënt worden toegepast op de specifieke kenmerken van verschillende markten, waaronder ook die van online platforms.

Afgezien van de toepassing van het mededingingsbeleid, rijst de vraag of de EU maatregelen moet nemen voor eerlijke b2b-relaties. In dit stadium is meer informatie nodig over de relaties tussen platforms en hun leveranciers of partners om de aard en omvang te kunnen beoordelen van problemen die deze leveranciers in hun commerciële activiteiten zouden kunnen schaden, met name als deze de innovatie afremmen. Als hele mkb-ecosystemen voor hun bedrijfsmodel afhankelijk zijn van de toegang tot een beperkt aantal online platforms, of als platforms toegang hebben tot gegevensbestanden van ongekeerde omvang, kunnen de verhoudingen worden scheefgetrokken. In dergelijke situaties kunnen sommige leveranciers onevenredig worden blootgesteld aan potentieel oneerlijke handelspraktijken, zelfs als er geen sprake is van onbetwiste dominantie van een platform.

De Commissie zal een doelgerichte feitenonderzoek uitvoeren inzake contractuele praktijken in b2b-relaties onder online platforms.⁴² Daarbij zal ze bijzondere aandacht besteden aan de kwesties die in de openbare raadpleging aan de orde zijn gesteld, en aan de mogelijke rechtsmiddelen naast het mededingingsrecht, bijvoorbeeld (vrijwillige) mechanismen voor geschillenbeslechting, transparantie en betere voorlichting en begeleiding. Met name zal de Commissie nauw samenwerken met belanghebbenden en

⁴¹ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

⁴² Via workshops met belanghebbenden, vergaderingen van deskundigengroepen, enquêtes en studies.

overheden. **In het voorjaar van 2017 zal de Commissie beoordelen of aanvullende actie van de EU nodig is.**

iv) De markten open en vrij van discriminatie houden om de data-economie te laten groeien

Een meerderheid van de deelnemers aan de openbare raadpleging vond dat online platforms tekortschieten als het gaat om verandering van platform.⁴³ Veel ondernemingen en personen noemden de application programming interfaces (API's) van online platforms een probleem, met name de veranderende toegangsvoorwaarden.

Voor een goed functionerende digitale eengemaakte markt moeten gebruikers zo gemakkelijk mogelijk naar andere platformen kunnen overstappen. De gebruikers moeten vrij kunnen beslissen om bij een online platform te blijven en hun gegevens te delen, afhankelijk van de kwaliteit van de geleverde dienst, en mogen niet worden belemmerd om samen met hun gegevens over te stappen naar een ander platform. Dit punt heeft de Europese Raad al duidelijk gemaakt in zijn conclusies van oktober 2013⁴⁴. Het werd ook bij de openbare raadpleging breed ondersteund. De deelnemers aan de openbare raadpleging stelden onder andere voor gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de overdracht van gegevens, en pleitten voor de overdraagbaarheid in het algemeen van persoonsgegevens en niet-persoonsgebonden gegevens. Voor zakelijke gebruikers is dit belangrijk omdat zij persoonsgegevens van klanten en werknemers opslaan en verwerken, maar ook grote volumes van niet-persoonsgebonden gegevens die van vitaal belang zijn voor de continuïteit van hun zakelijke activiteiten.

Voor de overheid is het belangrijk overstappen makkelijker en goedkoper te maken. De overdraagbaarheid ("portabiliteit") van gegevens, de ontwikkeling van normen en interoperabiliteit – onder meer via open ecosystemen op basis van API's – zijn belangrijke factoren voor het vrij verkeer van gegevens in een digitale eengemaakte markt. Meer in het algemeen kunnen kleinere ondernemingen dankzij API's bedrijfsgegevens gebruiken of hergebruiken. In dit verband is een vlotte toegang tot bedrijfsgegevens via gebruikersvriendelijke en doordachte API's bevorderlijk voor het ontstaan en de groei van ecosystemen met nieuwe en innovatieve producten op basis van al verzamelde maar nog niet benutte gegevens⁴⁵.

Grote online platforms en intermediairs zoals app-stores en elektronische marktplaatsen kunnen de vorm aannemen van gesloten ecosystemen. Dit heeft diverse redenen, waaronder kwaliteitscontrole, aansprakelijkheid en veiligheid. Gesloten ecosystemen kunnen bovendien efficiënter zijn en de concurrentie tussen platforms bevorderen, maar ze kunnen ook negatieve gevolgen hebben⁴⁶. Wanneer er overheidsgeld wordt gebruikt ter ondersteuning van het innovatie, krijgen open platformmodellen de voorkeur. Dit geldt

⁴³ Zie het beknopt verslag over de openbare raadpleging over online platforms.

⁴⁴ "Er moeten ook enkele knelpunten worden aangepakt in verband met de toegang tot het "digitale leven" van consumenten en bedrijven vanaf verschillende platforms, als gevolg van de ontoereikende interoperabiliteit of overdraagbaarheid van inhoud en data. Het gebruik van digitale diensten en de mededinging worden hierdoor belemmerd. Derhalve moet een open, niet-discriminerend kader worden gecreëerd om die interoperabiliteit en overdraagbaarheid te garanderen zonder de ontwikkeling van de snel veranderende digitale omgeving te belemmeren en zonder onnodige administratieve lasten, met name voor het mkb".

⁴⁵ Dit geldt met name voor platforms op het gebied van het internet der dingen (Internet of Things, IoT), zoals uiteengezet in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de bevordering van het internet der dingen in Europa, SWD (2016) 110/2.

⁴⁶ Dit werd onder andere ook aangehaald door de Duitse Monopolkommission in haar verslag "Competition policy: The challenge of digital markets" uit 2015, punt 243.

onder andere voor de EU-investeringen in innovatie op opkomende gebieden zoals virtuele realiteit, slimme steden en het internet der dingen, of meer in het algemeen wanneer het gaat om zaken die de basis leggen voor een duurzame toekomst van het internet. Open platformecosystemen kunnen belangrijke voordelen bieden in de vorm van besparingen op de overstapkosten en efficiëntieverbeteringen. Het is daarom vooral belangrijk dat de Commissie maatregelen steunt om ervoor te zorgen dat **toekomstige ontwikkelingen van digitale technologieën open blijven**.

Als onderdeel van het geplande **initiatief voor vrij gegevensverkeer eind 2016** zal de Commissie zich buigen over mogelijkheden voor een doeltreffende aanpak, waaronder **technische normen**, om het overstappen en de overdragen van gegevens tussen verschillende online platforms en clouddiensten, zowel voor zakelijke en particuliere gebruikers, makkelijker te maken.

In dit verband zal de Commissie ook nagaan welke potentiële belemmeringen er zijn voor een Europese interne markt voor data door rechtsonzekerheid over **eigendom, gebruik en toegankelijkheid van gegevens**, zoals de problematiek van de application programming interfaces (API's).

6. CONCLUSIE

In deze mededeling heeft de Commissie een algemene analyse gemaakt van online platforms in het kader van haar strategie voor de digitale eengemaakte markt.

Online platforms zijn belangrijk voor innovatie en groei in de digitale eengemaakte markt. Op een revolutionaire manier hebben zij de toegang tot informatie veranderd en vele markten efficiënter gemaakt door kopers en verkopers van goederen en diensten meer met elkaar in contact te brengen. Hoewel enkele online platforms al een ongezien aantal gebruikers over de hele wereld bereiken en zich voortdurend in nieuwe sectoren begeven, zijn er nog tal van mogelijkheden voor een nieuwe concurrerende Europese platforms. Innovatie op deze gebieden daadwerkelijk stimuleren en tegelijkertijd de legitieme belangen van consumenten en andere gebruikers afdoende beschermen, is momenteel misschien wel de belangrijkste uitdaging voor de EU om haar toekomstige concurrentievermogen in de wereld te verzekeren.

De analyse heeft ook duidelijk gemaakt dat de publieke en private belangen op bepaalde gebieden nader moeten worden onderzocht en dat de bestaande EU-regelgeving daar beter moet worden gehandhaafd.

Bovendien zijn er flexibele en duurzame beleids- en regelgevingsmaatregelen nodig om deze problemen aan te pakken.

In sommige situaties kunnen, ter aanvulling of versterking van reeds bestaande wetgeving die bepaalde activiteiten van online platforms regelt, zelfregulering en coregulering betere resultaten opleveren voor de ontwikkeling van sterke platformecosystemen in Europa.

Voor de aanpak van de problemen die in deze mededeling worden geschetst, is het essentieel dat de Europese wetgeving wordt nageleefd en dat er efficiënte vrijwillige maatregelen worden genomen om het vertrouwen van de gebruikers te behouden.

Om de belofte van een digitale economie voor iedereen waar te maken, roept de Commissie alle overheden en belanghebbenden, en met name de lidstaten en het Europees Parlement op om deze aanpak te steunen, zodat de EU zich volledig achter deze digitale toekomst kan scharen met behoud van haar gemeenschappelijke waarden.