



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 december 2020
(OR. en)

14172/20

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0374 (COD)**

**RC 20
MI 585
COMPET 647
CODEC 1376
TELECOM 273
IA 123**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	16 december 2020
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 842 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector (wet inzake digitale markten)

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 842 final.

Bijlage: COM(2020) 842 final



Brussel, 15.12.2020
COM(2020) 842 final

2020/0374 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector (wet inzake digitale markten)

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2020) 437 final} - {SWD(2020) 363 final} - {SWD(2020) 364 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Digitale diensten hebben voor hun gebruikers grote innovatieve voordelen opgeleverd en hebben bijgedragen tot de interne markt door nieuwe zakelijke kansen te creëren en grensoverschrijdende handel te vergemakkelijken. Tegenwoordig omvatten deze digitale diensten een brede reeks dagelijkse activiteiten, waaronder onlinetussenhandelsdiensten, zoals onlinemarktplaatsen, socialenetwerkdiensten, onlinezoekmachines, besturingssystemen of appstores. Zij bieden de consument meer keuze, vergroten de efficiëntie en het concurrentievermogen van de industrie en maken meer burgerparticipatie in de samenleving mogelijk. Hoewel in de Europese digitale economie meer dan 10 000 onlineplatforms actief zijn – het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen – gaat het grootste deel van de totale gegenereerde waarde naar een kleine groep van grote onlineplatforms.

Er zijn grote platforms ontstaan die konden profiteren van sectorale kenmerken, waaronder sterke netwerkeffecten, en die vaak zijn ingebed in hun eigen platformecosystemen. Deze platforms vormen belangrijke structurerende elementen van de hedendaagse digitale economie en fungeren als tussenpersoon voor het merendeel van de transacties tussen eindgebruikers en zakelijke gebruikers. Veel van deze ondernemingen tracken en profileren de eindgebruikers ook verregaand¹. Enkele grote platforms fungeren steeds vaker als toegangspoort of poortwachter tussen zakelijke gebruikers en eindgebruikers en nemen een stevig verankerde en duurzame positie in, vaak als gevolg van de oprichting van conglomeratecosystemen rond hun kernplatformdiensten, waardoor de bestaande toetredingsdrempels nog worden versterkt.

Daardoor hebben deze poortwachters een grote impact op digitale markten, hebben zij in aanzienlijke mate zeggenschap over de toegang tot deze markten en zijn zij stevig verankerd, waardoor veel zakelijke gebruikers in sterke mate afhankelijk zijn van deze poortwachters, wat in bepaalde gevallen tot oneerlijk gedrag ten aanzien van deze zakelijke gebruikers leidt. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor de betwistbaarheid van de betrokken kernplatformdiensten. Regelgevingsinitiatieven van de lidstaten kunnen deze gevolgen niet volledig verhelpen en kunnen zonder maatregelen op EU-niveau leiden tot een versnippering van de interne markt.

Oneerlijke praktijken en gebrek aan betwistbaarheid leiden tot inefficiënte situaties in de digitale sector zoals hogere prijzen, lagere kwaliteit, minder keuze en minder innovatie ten nadele van de Europese consumenten. Gezien de omvang van de digitale economie (in 2019 goed voor naar schatting 4,5 % tot 15,5 % van het mondiale bbp, met een stijgende trend) en de grote rol, met maatschappelijke en economische implicaties, die onlineplatforms spelen op de digitale markten, is het uiterst belangrijk dat deze problemen worden aangepakt².

¹ Het tracken en profileren van eindgebruikers online is als zodanig niet noodzakelijk een probleem, maar het is belangrijk ervoor te zorgen dat dit gebeurt op een gecontroleerde en transparante manier, met inachtneming van de privacy, gegevensbescherming en consumentenbescherming.

² Zo heeft de Raad in zijn conclusies over het versterken van Europese inhoud in de digitale economie en over het waarborgen van een vrij en pluriform mediastelsel gewezen op het belang van een gelijk speelveld dat essentiële waarden zoals culturele diversiteit en pluriformiteit in de media ondersteunt.

Hoewel sommige van deze verschijnselen die specifiek zijn voor de digitale sector en voor kernplatformdiensten, tot op zekere hoogte ook in andere sectoren en op andere markten worden waargenomen, is het toepassingsgebied van het voorstel beperkt tot de **digitale sector**, aangezien de problemen daar het meest urgent zijn vanuit het oogpunt van de interne markt.

Zwakke betwistbaarheid en oneerlijke praktijken komen bij bepaalde digitale diensten vaker voor en zijn er meer uitgesproken dan bij andere. Dit is met name het geval voor wijdverbreide en algemeen gebruikte digitale diensten en infrastructuurvoorzieningen die meestal een rechtstreekse schakel zijn tussen zakelijke gebruikers en eindgebruikers. Uit ervaring met de handhaving van de Europese mededingingsregels, talrijke verslagen van deskundigen en studies en de resultaten van de openbare raadpleging blijkt dat er een aantal digitale diensten zijn met de volgende kenmerken: i) sterk geconcentreerde meezijdige platformdiensten, waarbij doorgaans één of zeer weinig grote digitale platforms de commerciële voorwaarden met aanzienlijke autonomie bepalen; ii) een paar grote digitale platforms fungeren als toegangspoorten waardoor zakelijke gebruikers hun klanten bereiken en vice versa; en iii) de macht van deze grote digitale platforms als poortwachter wordt vaak misbruikt in de vorm van oneerlijk gedrag ten aanzien van economisch afhankelijke zakelijke gebruikers en klanten³. Het voorstel is daarom verder beperkt tot een aantal **“kernplatformdiensten”** waarbij de geconstateerde problemen het duidelijkst en opvallendst zijn en waarbij de aanwezigheid van een beperkt aantal grote onlineplatforms die als toegangspoort voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers fungeren, heeft geleid of waarschijnlijk zal leiden tot zwakke betwistbaarheid van deze diensten en de markten waarop zij actief zijn. Tot deze kernplatformdiensten worden gerekend: i) **onlinetussenhandelsdiensten** (onder meer marktplaatsen, appstores en onlinetussenhandelsdiensten in andere sectoren zoals mobiliteit, vervoer of energie), ii) **onlinezoekmachines**, iii) **sociale netwerken**, iv) **videoplatformdiensten**, v) **nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten**, vi) **besturingssystemen**, vii) **clouddiensten** en viii) **advertentiediensten**, waaronder advertentienetwerken, advertentie-uitwisselingsdiensten en ander advertentietussenhandelsdiensten, indien deze advertentiediensten verband houden met een of meer van de andere bovenvermelde kernplatformdiensten.

Het feit dat een digitale dienst als een kernplatformdienst kan worden aangemerkt, betekent niet dat zich ten aanzien van elke aanbieder van deze kernplatformdiensten problemen met betrekking tot betwistbaarheid en oneerlijke praktijken voordoen. Deze bezorgdheid lijkt evenwel bijzonder groot wanneer de kernplatformdienst door een poortwachter wordt geëxploiteerd. **Aanbieders van kernplatforms** kunnen als **poortwachters** worden beschouwd indien zij: i) **een aanzienlijke impact hebben op de interne markt**, ii) **een of meer belangrijke poorten voor toegang tot klanten exploiteren** en iii) **met hun activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie innemen of dit naar verwachting zullen doen**.

Deze status van poortwachter kan enerzijds worden vastgesteld aan de hand van duidelijk omschreven en passende kwantitatieve maatstaven, die kunnen dienen als weerlegbare vermoedens om de status van specifieke aanbieders als poortwachter vast te stellen, of anderzijds op basis van een kwalitatieve beoordeling per geval door middel van een marktonderzoek.

³ Zie voor meer informatie punt 5.2.1 van de effectbeoordeling.

De vastgestelde problemen in verband met poortwachters worden momenteel niet (of niet doeltreffend) aangepakt door bestaande EU-wetgeving of nationale wetgeving van de lidstaten. Hoewel in verscheidene lidstaten wetgevingsinitiatieven zijn genomen of worden overwogen, zullen deze niet volstaan om de problemen aan te pakken. Dergelijke initiatieven beperken zich tot het nationale grondgebied, terwijl poortwachters doorgaans grensoverschrijdend werken, vaak op mondiale schaal, en zij hun bedrijfsmodellen vaak wereldwijd uitzetten. Zonder maatregelen op EU-niveau kan bestaande en toekomstige nationale wetgeving leiden tot een grotere versnippering van de regelgeving op het domein van platforms.

Doel van het voorstel is platforms in staat te stellen **hun volledige potentieel te ontsluiten** door op EU-niveau de meest ernstige gevallen van oneerlijke praktijken en zwakke betwistbaarheid aan te pakken, zodat zowel eindgebruikers als zakelijke gebruikers **ten volle de vruchten kunnen plukken van de platformeconomie** en de digitale economie in het algemeen, in een betwistbare en eerlijke omgeving.

Dat het belangrijk is om deze problemen in de digitale economie aan te pakken, werd onderstreept in de mededeling van de Commissie “De digitale toekomst van Europa vormgeven”⁴: *“uitgaande van de logica van de eengemaakte markt zijn er wellicht aanvullende regels nodig om te zorgen voor concurrentiedruk, billijkheid en innovatie en de mogelijkheid van toetreding tot de markt, alsmede voor publieke belangen die verder gaan dan concurrentie of economische overwegingen”*. Hierin werd ook aangekondigd dat de Commissie *“ex ante regels verder [zal] onderzoeken om ervoor te zorgen dat markten die worden gekenmerkt door grote poortwachterplatforms met significante netwerkeffecten, eerlijk en toegankelijk blijven voor vernieuwers, bedrijven en nieuwkomers op de markt”*.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel bouwt voort op de bestaande P2B-verordening⁵, zonder daarmee in strijd te zijn. De definities die in dit voorstel worden gebruikt, stroken met die verordening, met name de definities van “onlinetussenhandelsdiensten” en “onlinezoekmachines”. Naast het basisbeginsel van transparantie- en billijkheidsregels die van toepassing zijn op alle onlineplatforms, ongeacht hun omvang of positie, zoals geïntroduceerd in de P2B-verordening, worden in dit voorstel duidelijk omschreven verplichtingen vastgesteld ten aanzien van een zeer beperkt aantal grensoverschrijdende aanbieders van kernplatformdiensten die voor zakelijke gebruikers als een belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers fungeren. Tot slot kan de transparantie die onlinetussenhandelsdiensten en onlinezoekmachines krachtens de P2B-verordening moeten bieden met betrekking tot praktijken die in het kader van de lijst van verplichtingen illegaal zouden kunnen zijn indien zij er door poortwachters op na worden gehouden, de Commissie tot voordeel strekken bij de handhaving van deze verplichtingen.

Het voorstel is ook volledig in samenhang met het voorstel voor een wet inzake digitale diensten. De wet inzake digitale diensten is een horizontaal initiatief dat gericht is op kwesties als de aansprakelijkheid van onlinetussenpersonen voor inhoud van derden, de veiligheid van

⁴ 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 onlinetussenhandelsdiensten (Voor de EER relevante tekst) (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 57).

⁵ 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 onlinetussenhandelsdiensten (Voor de EER relevante tekst) (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 57).

gebruikers online of asymmetrische zorgvuldigheidsverplichtingen voor verschillende aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij, afhankelijk van de aard van de maatschappelijke risico's die deze diensten inhouden. Het voorstel voor een wet inzake digitale markten heeft daarentegen betrekking op economische onevenwichtigheden, oneerlijke handelspraktijken door poortwachters en de negatieve gevolgen daarvan, zoals een verzwakte betwistbaarheid van platformmarkten.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met de digitale strategie van de Commissie in die zin dat het bijdraagt tot het waarborgen van een eerlijke en concurrerende digitale economie, een van de drie belangrijkste pijlers van de beleidsoriëntatie en de doelstellingen die zijn aangekondigd in de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”. Het zal een samenhangend, doeltreffend en evenredig kader vormen voor het aanpakken van problemen in de digitale economie die momenteel niet, of niet doeltreffend, kunnen worden aangepakt.

Het voorstel vormt een aanvulling op de bestaande Europese (en nationale) mededingingsregels. Met dit voorstel worden oneerlijke praktijken van poortwachters aangepakt die ofwel buiten de bestaande mededingingsregels van de EU vallen, ofwel niet even doeltreffend door deze regels kunnen worden aangepakt, aangezien de handhaving van de mededingingsregels betrekking heeft op de situatie van specifieke markten, onvermijdelijk past gebeurt nadat de beperkende of onrechtmatige gedragingen zich hebben voorgedaan en er tijdrovende onderzoeksprocedures worden ingesteld om de inbreuk vast te stellen. In het huidige voorstel worden de nadelige structurele gevolgen van oneerlijke praktijken vooraf tot een minimum beperkt, zonder dat de mogelijkheid wordt beperkt om achteraf in het kader van de mededingingsregels van de EU en de lidstaten in te grijpen.

Het voorstel is afgestemd op andere EU-instrumenten, waaronder het EU-Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (“EVRM”), de algemene verordening gegevensbescherming⁶ en het consumentenrecht van de EU.

Het voorstel vormt een aanvulling op de wetgeving inzake gegevensbescherming. Transparantieverplichtingen met betrekking tot het diepgaand profileren van consumenten zullen bijdragen tot de handhaving van de algemene verordening gegevensbescherming (“AVG”), terwijl verplichte opt-out voor de samenvoeging van gegevens van verschillende kernplatformdiensten een aanvulling vormt op het bestaande beschermingsniveau in het kader van de AVG. In het voorstel wordt verduidelijkt dat het aan de poortwachters is om ervoor te zorgen dat zij bij het nakomen van de verplichtingen uit hoofde van de verordening andere EU-wetgeving volledig naleven, zoals de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer of consumentenbescherming.

Het voorstel is ook in overeenstemming met de gerichte en op maat gesneden ex ante regelgeving voor specifieke sectoren, waaronder de regels die van toepassing zijn op elektronischecommunicatiediensten of short selling, alsook met bestaande initiatieven tegen schadelijke handelspraktijken in de offlinewereld⁷.

⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁷ Zie bijvoorbeeld [Richtlijn \(EU\) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen](#). Om de positie van landbouwers en kleine en middelgrote ondernemingen in de agrovoedselvoorzieningsketen te verbeteren, heeft de EU deze wetgeving aangenomen die bepaalde

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• **Rechtsgrondslag**

De lidstaten passen uiteenlopende nationale regels toe of overwegen deze toe te passen om de problemen aan te pakken die voortvloeien uit de aanzienlijke afhankelijkheid van zakelijke gebruikers van door poortwachters verleende kernplatformdiensten en de daaruit volgende problemen door hun oneerlijke gedrag ten opzichte van hun zakelijke gebruikers. Die situatie leidt tot versnipperde regelgeving, aangezien de regels tegen oneerlijke afhankelijkheidsrelaties met dergelijke poortwachters en met betrekking tot de betwistbaarheid van dergelijke diensten met name uiteenlopen wat betreft de voorwaarden om in te grijpen en de intensiteit van de interventie, en deze regels de nalevingskosten voor bedrijven die actief zijn op de interne markt verhogen. Zonder maatregelen op EU-niveau zal die versnippering nog toenemen door de goedkeuring van nieuwe initiatieven in verschillende lidstaten, terwijl in andere lidstaten de oneerlijkheid en de verminderde betwistbaarheid van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten niet zal worden aangepakt. Gezien het intrinsieke grensoverschrijdende karakter van de kernplatformdiensten die door poortwachters worden aangeboden, zal de versnippering van de regelgeving de werking van de eengemaakte markt voor digitale diensten en de werking van de digitale markten in het algemeen ernstig ondermijnen. Daarom is harmonisatie op EU-niveau noodzakelijk en vormt artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de relevante rechtsgrondslag voor dit initiatief.

• **Subsidiariteit**

De doelstellingen van het voorstel kunnen niet door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt, aangezien de problemen grensoverschrijdend van aard zijn en niet beperkt blijven tot afzonderlijke lidstaten of tot een aantal lidstaten. De digitale sector in het algemeen, en de door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten in het bijzonder, zijn grensoverschrijdend van aard. Bewijs daarvan is de omvang van de grensoverschrijdende handel en het nog onbenutte potentieel voor toekomstige groei, zoals blijkt uit het patroon en de omvang van de grensoverschrijdende handel via bemiddeling door digitale platforms. Bijna 24 % van de totale onlinehandel in Europa is grensoverschrijdend.

Digitale spelers zijn doorgaans in meerdere lidstaten actief, zo niet in de hele EU, wat vandaag met name het geval is voor diensten zoals onlineadvertenties, online socialenetwerkdiensten, onlinemarktplaatsen, cloudcomputerdiensten, onlinezoekmachines, videoplatformdiensten, nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten en besturingssystemen. Bijgevolg zijn de geconstateerde problemen van belang voor de hele Unie, aangezien zij zich over de grenzen heen voordoen en meerdere lidstaten treffen, en dus niet beperkt blijven tot het grondgebied van één lidstaat⁸. Dat is met name het geval voor kernplatformdiensten die door poortwachters worden verleend of aangeboden.

oneerlijke handelspraktijken tussen zwakkere leveranciers ten aanzien van sterkere afnemers verbiedt. Deze omvatten (maar zijn niet beperkt tot): laattijdige betalingen voor bederfelijke voedingsproducten, annulering van bestellingen op het laatste moment, eenzijdige wijzigingen van contracten, weigering om een schriftelijk contract te sluiten, het retourneren van onverkochte of verspilde producten of betaling voor het in de handel brengen door de koper.

⁸ Uit de antwoorden van burgers en belanghebbenden op de openbare raadpleging van de Commissie en de feedback van de nationale mededingingsautoriteiten die de vragenlijst van de Commissie hebben beantwoord, blijkt dat marktfalen wijdverspreid lijkt te zijn in de hele Unie, met name op digitale markten met een grensoverschrijdend karakter. Zie de [samenvatting van de raadpleging van belanghebbenden over het nieuwe mededingingsinstrument](#) en de [samenvatting van de bijdragen van de nationale](#)

Zelfs lidstaten die nog geen wetgeving hebben aangenomen om oneerlijke praktijken en verminderde betwistbaarheid van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten aan te pakken, overwegen in toenemende mate nationale maatregelen in die zin. Afwijkende nationale wetgeving binnen de EU kan niet alleen onvoldoende doeltreffend zijn, maar ook leiden tot meer versnippering en hogere nalevingskosten voor grote marktdeelnemers en de zakelijke gebruikers die daarvan afhankelijk zijn. Tegelijkertijd heeft dit ook negatieve gevolgen voor start-ups en kleinere ondernemingen, aangezien het hen belemmert op te schalen en grensoverschrijdend uit te breiden om nieuwe markten te bereiken, betere en gediversifieerde producten tegen meer concurrerende prijzen aan te bieden en in voorkomend geval uit te groeien tot uitdagers van gevestigde spelers in de digitale sector. Door oneerlijke praktijken met betrekking tot door poortwachters geëxploiteerde kernplatformdiensten op Unieniveau aan te pakken, zal de werking van de interne markt worden verbeterd aan de hand van duidelijke gedragsregels die alle belanghebbenden juridische duidelijkheid verschaffen en door middel van een EU-breed interventiekader dat het mogelijk maakt schadelijke praktijken tijdig en doeltreffend aan te pakken. Een van de voorwaarden voor de aanwijzing als poortwachter is dat de aanbieder van kernplatformdiensten een aanzienlijke impact op de interne markt heeft.

- **Evenredigheid**

Het voorstel moet bijdragen tot de goede werking van de eengemaakte markt voor digitale diensten door ervoor te zorgen dat markten in de hele Unie waar poortwachters aanwezig zijn, betwistbaar en eerlijk zijn. Dit moet in de digitale sector bevorderlijk zijn voor innovatie, hoge kwaliteit van digitale producten en diensten, eerlijke en concurrerende prijzen en vrije keuze voor gebruikers.

In dit verband ligt de nadruk van het voorstel uitsluiten op de digitale diensten die het breedst worden gebruikt door zakelijke gebruikers en eindgebruikers (“**kernplatformdiensten**”) en met betrekking waartoe, op basis van de huidige omstandigheden, uit het oogpunt van de interne markt de bezorgdheid over zwakke betwistbaarheid en oneerlijke praktijken door poortwachters duidelijker en urgenter is. De toepassing is enkel gericht op kernplatformdiensten waarvoor er sterke aanwijzingen zijn van i) een hoge concentratie, waarbij doorgaans één of zeer weinig grote onlineplatforms de commerciële voorwaarden bepalen met een aanzienlijke mate van autonomie ten opzichte van hun (potentiële) uitdagers, klanten of consumenten; ii) afhankelijkheid van een paar grote online platforms die voor zakelijke gebruikers als toegangspoort fungeren om hun klanten te bereiken en ermee te interageren; en iii) veelvuldig machtsmisbruik door aanbieders van kernplatformdiensten in de vorm van oneerlijk gedrag ten aanzien van economisch afhankelijke zakelijke gebruikers en klanten.

Het voorstel is derhalve alleen van toepassing op aanbieders die voldoen aan duidelijk omschreven criteria op basis waarvan zij als poortwachter kunnen worden beschouwd, zoals hierboven uiteengezet. Het gebruik van kwantitatieve drempels als basis voor een weerlegbaar vermoeden wordt aangevuld met het gebruik van in het voorstel gespecificeerde kwalitatieve criteria. Dit maakt het mogelijk dat aanbieders van kernplatformdiensten die dezelfde of soortgelijke risico's voor de eerlijkheid en de betwistbaarheid van de markt vertonen, door de

[mededingingsautoriteiten aan de effectbeoordeling van het nieuwe mededingingsinstrument](#). Hoewel de respondenten aangaven dat marktfalen zich in alle sectoren van de industrie kan voordoen, benadrukten verscheidene respondenten dat marktfalen bijzonder prominent is in de digitale omgeving. Zie ook bijlage 5.4 van de effectbeoordeling.

Commissie worden aangewezen als poortwachters, en garandeert tegelijkertijd dat de verplichtingen alleen gelden voor de desbetreffende aanbieders van kernplatformdiensten.

De lijst van verplichtingen waarin het voorstel voorziet, is beperkt tot de praktijken i) die bijzonder oneerlijk of schadelijk zijn, ii) die op duidelijke en ondubbelzinnige wijze kunnen worden geïdentificeerd om de nodige rechtszekerheid te bieden aan poortwachters en andere belanghebbenden, en iii) met betrekking waartoe voldoende ervaring bestaat. Het voorstel voorziet in een mogelijk toepassing op maat van sommige verplichtingen door middel van een dialoog tussen de Commissie en de betrokken poortwachters. Daarnaast is het mogelijk om op flexibele wijze de regels ook toe te passen op extra praktijken die vergelijkbaar oneerlijk zijn of die, na een grondig marktonderzoek naar de gevolgen van die praktijken, ook een risico vormen inzake eerlijkheid of betwistbaarheid. Dankzij dit mechanisme wordt overregulering voorkomen en wordt tegelijkertijd vermeden dat er onvoldoende zou worden gereageerd op soortgelijke praktijken van dezelfde poortwachters, aangezien praktijken in de loop van de tijd kunnen veranderen.

De voorgestelde maatregelen zijn evenredig, aangezien zij hun doel bereiken door slechts gericht lasten op te leggen aan ondernemingen in de digitale sector. Het voorstel vereist de medewerking van de ondernemingen die voorwerp zijn van een onderzoek, maar de administratieve kosten zouden evenredig zijn en waarschijnlijk geen aanzienlijke extra kosten met zich meebrengen ten opzichte van de reeds bestaande regelgevingsstructuren voor de toepassing van andere onderdelen van de EU-wetgeving (bv. EU-concentratieverordening; Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (“SCB-verordening”)). De nalevingskosten voor poortwachters zouden redelijk zijn, aangezien zij grotendeels in de plaats zouden komen van de hoge kosten die grote aanbieders van kernplatformdiensten moeten maken voor de naleving van uiteenlopende regelgevingsmaatregelen die in verschillende lidstaten geleidelijk worden ingevoerd of waarschijnlijk zullen worden ingevoerd. Dergelijke kosten zouden onder meer worden gemaakt voor de aanwerving van extra toezichthouders die het bedrijfsbeleid toetsen aan de nieuwe regels en extra werknemers die contact onderhouden met de Commissie en die reageren op verzoeken om informatie⁹.

- **Keuze van het instrument**

Enkel met een wetgevingsinstrument kunnen de geconstateerde problemen doeltreffend worden aangepakt. Een verordening is bovendien noodzakelijk, aangezien zij rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten, en in hetzelfde niveau van rechten en plichten voor private partijen voorziet en de coherente en doeltreffende toepassing van regels mogelijk maakt in de intrinsiek grensoverschrijdende online tussenhandel die in de onlineplatformeconomie wordt gegenereerd. Dit is de meest geschikt manier om de vastgestelde problemen van eerlijkheid en betwistbaarheid aan te pakken en de versnippering van de eengemaakte markt voor door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten te voorkomen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft uitgebreid overleg gepleegd over een groot aantal kwesties inzake onlineplatforms, waaronder de economische macht van zeer grote onlineplatforms met een poortwachtersrol.

⁹ Zie voor meer informatie punt 6.6.1 van de effectbeoordeling.

Ten eerste heeft de Commissie tussen 2 juni en 8 september 2020 twee afzonderlijke openbare raadplegingen gehouden die betrekking hadden op twee afzonderlijke aanvangseffectbeoordelingen voor i) het wetgevingspakket inzake digitale diensten: regels voor grote onlineplatforms die als poortwachter fungeren¹⁰; en voor (ii) het nieuwe mededingingsinstrument¹¹.

Ten tweede heeft de Commissie belanghebbenden geraadpleegd over de tussentijdse verslagen van het Waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie¹², ter ondersteuning van het huidige initiatief¹³.

Ten derde hebben workshops¹⁴, conferenties¹⁵ en onderzoek van het GCO input geleverd over de probleemstelling en geholpen om voorlopige beleidsopties vast te stellen. Naast de gebruikte raadplegingsinstrumenten hebben de diensten van de Commissie ook bilateraal overleg gepleegd met belanghebbenden in het kader van de openbare raadplegingen en de feedbackperiode voor de aanvangseffectbeoordelingen.

Tot slot hebben een gestructureerde dialoog met de lidstaten, met name via de deskundigengroep voor e-commerce, en bilaterale en multilaterale uitwisselingen en conferenties bijgedragen tot het ontwerp van de beleidsopties.

In het algemeen bleek uit de openbare raadplegingen dat een optreden tegen oneerlijke praktijken van poortwachters veel steun geniet. De overgrote meerderheid van de respondenten van de openbare raadplegingen en van een afzonderlijke vragenlijst voor de nationale mededingingsautoriteiten was het ermee eens dat er structurele problemen zijn die niet met de bestaande mededingingsregels kunnen worden aangepakt; dezelfde meerderheid was van mening dat de Commissie moet kunnen ingrijpen op markten met poortwachters. Een grote meerderheid van de bedrijven en ondernemersverenigingen, alle maatschappelijke organisaties (waaronder ngo's en vakbonden) en alle overheidsinstanties steunden dit standpunt¹⁶. Consumentenorganisaties zoals BEUC hebben ook duidelijk gewezen op de bijzondere bezorgdheden rond onlineplatforms en digitale markten¹⁷. Deze respondenten waren van mening dat een interventie in antwoord op deze problemen zowel de juiste stimulansen voor innovatie zou creëren als zou bijdragen tot een grotere keuze van de

¹⁰ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers> en <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>.

¹¹ Het gedetailleerde overzicht van de resultaten van deze raadplegingen is opgenomen in bijlage 2 bij de effectbeoordeling.

¹² <https://platformobservatory.eu/>

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-expert-group-publishes-progress-reports-online-platform-economy>

¹⁴ Workshop van het Waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie over marktmacht en onlineadvertenties, 29 januari 2020; op 28 juli 2020 en 10 september 2020 hebben ICF, WIK-Consult GmbH, Cullen International en CEPS panels met academische deskundigen van hoog niveau georganiseerd om de Commissie te ondersteunen bij de voorbereiding van de effectbeoordeling van platforms met aanzienlijke netwerkeffecten die fungeren als poortwachter.

¹⁵ Zoals de conferentie “Shaping competition policy in the era of digitisation”:
<https://ec.europa.eu/competition/scp19/>.

¹⁶ Zie [bijlage 2 bij de effectbeoordeling](#) voor een samenvatting van de openbare raadpleging over ex-anteregulering: [Summary of the Stakeholder Consultation on the New Competition Tool](#) en [Summary of the contributions of the NCAs to the impact assessment of the new competition tool](#).

¹⁷ Zo stelt het BEUC in zijn antwoord op de openbare raadpleging dat de uitdagingen als gevolg van met name grote spelers op digitale markten nieuwe instrumenten vereisen naast de traditionele handhaving van de mededingingswetgeving, teneinde de belangen van de consument doeltreffend en tijdig te beschermen.

consument en de weg zou vrijmaken voor nieuwe platforms en innovatieve en privacyvriendelijke diensten.

De onlineplatforms waren verdeeld over deze kwestie, waarbij de meerderheid van de grote onlineplatforms en hun representatieve verenigingen de noodzaak van een nieuw poortwachtersinstrument ter discussie stellen. Tegelijk spraken veel kleine en middelgrote platforms, met name die welke zakelijke gebruikers van grote onlineplatforms zijn, hun steun uit voor een nieuw poortwachtersinstrument.

Diegenen die het er oneens mee waren, argumenteerden dat het begrip poortwachter te ruim is, dat in plaats daarvan per geval moet worden beoordeeld en dat de Commissie reeds kan ingrijpen indien een poortwachter niet voldoet aan artikel 102 VWEU. De Commissie was echter van mening dat artikel 102 VWEU niet volstaat om alle problemen in verband met poortwachters aan te pakken, aangezien een poortwachter niet noodzakelijkerwijs een dominante speler is en zijn praktijken mogelijk niet onder artikel 102 VWEU vallen indien er geen aantoonbaar effect op de mededinging op duidelijk afgebakende relevante markten is. Bovendien staat artikel 102 VWEU niet altijd toe dat snel kan worden ingegrepen om deze urgente praktijken zo snel mogelijk en dus zo doeltreffend mogelijk aan te pakken.

De overgrote meerderheid van de respondenten was ook van mening dat specifieke regels voor platforms verbodsbepalingen en verplichtingen voor poortwachters moeten omvatten. Zij suggereerden ook dat oplossingen veeleer procedureel van aard zouden kunnen zijn in plaats van dat er een bepaalde gedragslijn wordt voorgeschreven. De overgrote meerderheid van de belanghebbenden was van mening dat de voorgestelde lijst van problematische praktijken, of de “zwarte lijst”, gericht moet zijn op duidelijk oneerlijke en schadelijke praktijken van poortwachters.

Wat de definitie van poortwachterspositie betreft, waren de standpunten van de belanghebbenden verdeeld. Sommige platforms voerden aan dat het opnemen van verschillende diensten in het aanbod van één platformbedrijf weinig zegt over de kracht van een platform, zoals ook het geval zou zijn voor het vermogen om activa van het ene domein naar het andere over te hevelen. Voorgesteld werd dat de aanwijzing als poortwachter los moet staan van het gebruikte businessmodel, dat de beoordelingen van poortwachters periodiek moeten worden herzien, dat de aanwijzing als poortwachter van toepassing moet zijn op geïdentificeerde activiteiten, en dat sommige regels op sectorbrede basis moeten gelden.

In het algemeen wezen belanghebbenden uit alle categorieën op het belang van een sterke samenhang en rechtszekerheid, en op het belang van transparante, objectieve en gemakkelijk meetbare criteria voor de identificatie van poortwachters. De gebruikers verwezen meestal naar een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve criteria.

De nationale autoriteiten spraken hun steun uit voor een nieuw poortwachtersinstrument en wezen op het belang van een aanpak op EU-niveau om versnippering van de regelgeving te voorkomen, waarbij zij benadrukten hoe belangrijk het is dat de verantwoordelijke nationale regeringsvertegenwoordigers van tevoren bij het wetgevingsproject worden betrokken.

Het maatschappelijk middenveld en de media-uitgevers waren ook grote voorstanders van een nieuw poortwachtersinstrument. Beide riepen op tot een passende mate van transparantie op de markt en tot waarborging van een zekere mate van diversiteit van de media en eerbiediging van de autonomie en keuzevrijheid van de consument.

- **Bijebrengen en gebruik van expertise**

Voor dit initiatief wordt gesteund op een effectbeoordelingsstudie en diverse externe ondersteunende studies¹⁸. Tussen 2018 en 2020 zijn verschillende enquêtes, een openbare raadpleging en meerdere studies uitgevoerd door de Commissie en externe contractanten. Het Waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie heeft met steun van zijn groep van 15 academische deskundigen en op basis van een uitgebreide studie een aantal verslagen en analysedocumenten verstrekt die als input hebben gediend voor het in kaart brengen van de problemen. Het intern economisch onderzoek en de ondersteuning van de beleidsuitwerking door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek werd ook meegenomen in de effectbeoordeling die ten grondslag ligt aan dit initiatief. Daarnaast zijn de lidstaten geraadpleegd via een onlineraadpleging, die als input diende voor een vergadering van de aan dit initiatief gewijde deskundigengroep voor e-commerce. Tot slot heeft de Commissie een aantal conferenties, workshops en bijeenkomsten met academische deskundigen georganiseerd, wier standpunten hebben bijgedragen tot de strategie voor de probleemomschrijving en bewijsgraring. Een aantal standpuntnota's van de lidstaten over poortwachtersplatforms, alsook talrijke verslagen en studies uit landen buiten de EU, hebben allemaal bijgedragen tot de vormgeving van het instrument¹⁹.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling die aan het voorstel ten grondslag ligt, is in overweging genomen door de Raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie, die op 10 december 2020 een positief advies heeft uitgebracht. Het advies van de raad, de aanbevelingen en een toelichting over de manier waarop daarmee rekening is gehouden, zijn opgenomen in bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit voorstel. Bijlage 3 biedt een overzicht van de partijen voor wie dit voorstel gevolgen heeft en welke die gevolgen zijn.

De Commissie heeft verschillende beleidsopties onderzocht ter verwezenlijking van de algemene doelstelling van dit initiatief, namelijk het waarborgen van de goede werking van de interne markt door daadwerkelijke concurrentie op digitale markten en met name een betwistbare en eerlijke platformomgeving te bevorderen.

Om de problemen als gevolg van problematisch gedrag door poortwachters aan te pakken, werden drie belangrijke beleidsopties vergeleken: **Optie 1 – Vooraf vastgestelde lijst van poortwachters en verplichtingen met directe werking; Optie 2 – Gedeeltelijk flexibel kader voor de aanwijzing en de actualisering van verplichtingen, met inbegrip van een regelgevende dialoog voor de tenuitvoerlegging van sommige verplichtingen;** en **Optie 3 – Flexibele optie die uitsluitend op kwalitatieve toepassingsdrempels is gebaseerd.** Elk van deze opties liet ruimte om op politiek niveau meer gedetailleerde ontwerpkeuzes in overweging te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot de precieze combinatie en het precieze niveau van de te gebruiken kwantitatieve toepassingsdrempels of het precieze toepassingsgebied van de beschikbare rechtsmiddelen in geval van systematische niet-naleving van de verplichtingen door de aangewezen poortwachter.

In alle opties was het de Commissie die als de bevoegde toezichthoudende instantie op EU-niveau zou instaan voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving. Aangezien de betrokken

¹⁸ Impact Assessment Support Study (ICF); M. Motta & M. Peitz (2020), *Intervention trigger and underlying theories of harm - Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool*; G. S. Crawford, P. Rey, & M. Schnitzer (2020), *An Economic Evaluation of the EC's Proposed "New Competition Tool"*.

¹⁹ Zie ook punt 5 van bijlage 1 bij de effectbeoordeling over de verschillende gebruikte bronnen van bewijsmateriaal.

bedrijven pan-Europees actief zijn, lijkt een gedecentraliseerd handhavingsmodel geen alternatief te bieden, ook niet gezien het risico van versnippering van de regelgeving dat met het initiatief moet worden aangepakt, en zou een dergelijk model ook niet evenredig zijn, gezien het beperkte aantal poortwachters dat onder het voorgestelde kader zou vallen. Om nationale expertise omtrent de platformeconomie in het model te integreren, gaat het initiatief er echter van uit dat de Commissie, alvorens bepaalde besluiten te nemen (bv. over niet-naleving en boetes), overleg pleegt met een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten – het raadgevend comité digitale markten.

De voorkeursoptie (**optie 2**) omvat a) een limitatieve lijst van kernplatformdiensten; b) een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve criteria om aanbieders van kernplatformdiensten als poortwachters aan te wijzen; c) rechtstreeks toepasselijke verplichtingen, waaronder bepaalde verplichtingen in gevallen waarin een regelgevingsdialog de doeltreffende uitvoering ervan kan vergemakkelijken; en d) de mogelijkheid voor de Commissie om het instrument na een marktonderzoek aan te passen met betrekking tot de verplichtingen van poortwachters, door middel van gedelegeerde handelingen indien nieuwe praktijken worden vastgesteld die even oneerlijk zijn en de betwistbaarheid kunnen aantasten, en in de andere gevallen door middel van voorstellen tot wijziging. Uit marktonderzoek zou ook kunnen blijken dat de lijst van kernplatformdiensten moet worden gewijzigd.

Deze optie werd het meest doeltreffend geacht voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit initiatief. De optie maakt het mogelijk om tijdig in te grijpen in alle vastgestelde problematische praktijken, terwijl voor sommige praktijken een regelgevende dialoog over uitvoeringsmaatregelen door de aangewezen poortwachter mogelijk is. Ook kunnen op die manier nieuwe oneerlijke praktijken worden aangepakt, waardoor kan worden ingespeeld op marktfalen in de dynamisch veranderende digitale omgeving. Tegelijkertijd stelt het voorstel voor de poortwachters die naar verwachting in de nabije toekomst met hun activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie zullen innemen, maar die nog geen dergelijke positie hebben, een evenredige reeks verplichtingen vast die bijzonder relevant zijn om de betwistbaarheid te waarborgen en te versterken.

De voorkeursoptie zal de betwistbaarheid van kernplatformdiensten en de digitale sector in bredere zin vergroten en bedrijven helpen de belemmeringen als gevolg van marktfalen of oneerlijke handelspraktijken door poortwachters te overwinnen. Dit zal bijdragen tot de opkomst van alternatieve platforms, die hoogwaardige, innovatieve producten en diensten tegen betaalbare prijzen zouden kunnen leveren. Dankzij eerlijkere en billijkere voorwaarden voor alle spelers in de digitale sector zouden zij meer voordeel kunnen halen uit het groeipotentieel van de platformeconomie.

De voordelen zullen naar verwachting een groter innovatiepotentieel voor kleinere bedrijven ontsluiten en tot kwaliteitsvollere dienstverlening leiden, waar de consument alleen maar beter bij vaart. De verbeterde betwistbaarheid van kernplatformdiensten als gevolg van de voorkeursoptie kan een consumentensurplus opleveren van naar schatting 13 miljard EUR, d.w.z. een stijging van ongeveer 6 % ten opzichte van het referentiescenario²⁰.

De belangrijkste kosten hebben betrekking op nalevingskosten voor poortwachters als gevolg van de nieuwe regels. Andere bedrijven dan poortwachterplatforms kunnen bepaalde administratieve kosten maken om aan informatieverzoeken te voldoen. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze laatste kosten een aanzienlijke stijging inhouden van de nalevingskosten die ondernemingen anders zouden moeten maken als gevolg van

²⁰ Zie bijlage 3 bij de effectbeoordeling.

informatieverzoeken in EU-mededingingszaken of op grond van andere specifieke nationale regels.

De gevolgen van de beleidsopties voor verschillende categorieën belanghebbenden (poortwachters, concurrenten, zakelijke gebruikers, consumenten, regelgevende instanties) worden uitvoerig toegelicht in bijlage 3 bij de effectbeoordeling ter ondersteuning van dit initiatief. In die bijlage wordt ook het effect van elke verplichting per betrokken categorie belanghebbenden beoordeeld. De beoordeling kijkt voor zover mogelijk naar zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen.

Aangezien het zeer onwaarschijnlijk is dat kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) als poortwachters worden aangewezen en zij dus niet aan de lijst van verplichtingen zouden moeten voldoen, zou dit initiatief voor hen geen extra last met zich meebrengen. Dankzij de nieuwe regels, die een gelijk speelveld zouden creëren en belangrijke toegangs- of expansiedrempels zouden wegnemen, zouden kmo's (waaronder zakelijke gebruikers en andere aanbieders van kernplatformdiensten) in de hele interne markt kunnen groeien. Verwacht mag worden dat de voorgenomen maatregelen ook zullen leiden tot grotere mededinging tussen platforms voor zakelijke gebruikers. Dit zal naar verwachting leiden tot diensten van hogere kwaliteit tegen concurrerende prijzen, in combinatie met een hogere productiviteit. Zakelijke gebruikers zouden ook meer vertrouwen hebben in online verkoop, aangezien zij beschermd zouden worden tegen oneerlijke praktijken.

Met een uitgebreider handhavingsinstrumentarium zullen bedrijven kunnen floreren op basis van de merites van hun capaciteiten. Dit zal leiden tot economische groei, wat dan weer leidt tot hogere belastinginkomsten voor de nationale overheden. De uitvoering van dit initiatief brengt voor de Commissie slechts lage lasten met zich mee (voornamelijk herschikking van bestaande banen) in vergelijking met de voordelen voor de economie. De nationale autoriteiten zouden enkele kleine administratieve kosten moeten dragen.

Eerlijkheid en grotere betwistbaarheid in de digitale sector zouden leiden tot een hogere productiviteit, wat voor meer economische groei kan zorgen. De bevordering van een grotere betwistbaarheid van kernplatformdiensten en digitale markten is ook van bijzonder belang voor het vergroten van de handels- en investeringsstromen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit voorstel bevat maatregelen die van toepassing zijn op grote aanbieders van kernplatformdiensten die voldoen aan de voorwaarden om als poortwachter te worden aangewezen. Andere aanbieders van kernplatformdiensten en van ondersteunende diensten, zakelijke gebruikers en eindgebruikers zullen profiteren van de duidelijk omschreven en afgebakende verplichtingen die daarin zijn vastgelegd. Het voorstel is ook specifiek bedoeld om de duurzame groei van kernplatformdiensten, en van de platformeconomie in bredere zin, te vergemakkelijken en is volledig technologie-neutraal opgezet.

- **Grondrechten**

Het voorstel is afgestemd op het Handvest van de grondrechten van de EU, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ("EVRM") en de algemene verordening gegevensbescherming ("AVG").

De invoering van een dynamische actualisering van oneerlijke praktijken zou gebeuren met volledige eerbiediging van de grondrechten op een eerlijk proces en goed bestuur, zoals vastgelegd in het EVRM, die bindend zijn voor de EU-instellingen.

Wanneer de Commissie handelt binnen het nieuwe kader, zouden haar onderzoeksbevoegdheden onderworpen zijn aan alle rechten op een eerlijk proces, zoals het recht om te worden gehoord, het recht op een met redenen omkleed besluit en toegang tot rechterlijke toetsing, met inbegrip van de mogelijkheid om handhavings- en sanctiemaatregelen aan te vechten. Deze rechten gelden in geval van administratieve procedures²¹.

Bovendien zal het eerlijke, voorspelbare, duurzame en betrouwbare online ondernemingsklimaat waarnaar dit voorstel streeft, bijdragen tot het waarborgen van een passend evenwicht tussen de respectieve vrijheden van ondernemerschap van de aanbieders van diensten en hun zakelijke gebruikers (artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Om de doelstellingen van dit initiatief optimaal te kunnen verwezenlijken, is het noodzakelijk een aantal acties te financieren, zowel op het niveau van de Commissie, waar een herschikking van 80 VTE wordt beoogd, als op het niveau van de lidstaten via hun actieve deelname aan het raadgevend comité digitale markten, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Voor de uitvoering van het voorstel in de periode 2021-2027 zal in totaal 81,090 miljoen EUR nodig zijn, waarvan 50,640 miljoen EUR voor administratieve kosten en 30,450 miljoen EUR volledig gedekt wordt door toewijzingen in het MFK 2021-27 in het kader van de financiële middelen van het programma voor de eengemaakte markt en het programma Digitaal Europa. De middelen zullen onder meer dienen ter ondersteuning van activiteiten zoals het aanwijzen van aanbieders van kernplatformdiensten, het uitvoeren van marktonderzoeken en het uitvoeren van andere onderzoeks-, handhavings- en toezichtsactiviteiten. De middelen zullen ook worden gebruikt voor een regelmatige herziening van specifieke elementen van de verordening en een evaluatie van de verordening, een permanente evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgevoerde maatregelen, alsmede van de kosten in verband met het onderhoud, de ontwikkeling, de hosting, de exploitatie en de ondersteuning van een centraal informatiesysteem. Een gedetailleerd overzicht van de betrokken kosten is te vinden in het financieel memorandum bij dit initiatief.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Gezien de dynamische aard van de platformeconomie zijn het toezicht op en de evaluatie van het initiatief een belangrijk onderdeel van het voorstel. Het voorstel gaat ook in op expliciete verzoeken van belanghebbenden, zoals de lidstaten, om in een specifieke toezichtsfunctie te voorzien en weerspiegelt het belang dat wordt gehecht aan een beleidsoptie met op zichzelf staand toezicht die in de aanvangseffectbeoordeling is overwogen. Het toezicht zal daarom in twee delen worden opgesplitst: i) voortdurend toezicht, waarbij om de twee jaar verslag zal worden uitgebracht over de recente ontwikkelingen op de markt en waarbij mogelijk ook het EU-waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie betrokken kan worden, en ii) operationele doelstellingen en specifieke indicatoren om deze ontwikkelingen te meten.

De volgende belangrijke aspecten zullen aan bod komen in het regelmatig en voortdurend toezicht: i) toezicht op kwesties die verband houden met het toepassingsgebied (bv. criteria

²¹ *Ibidem*, hoofdstukken V en X.

voor de aanwijzing van poortwachters, ontwikkeling van de aanwijzing van poortwachters, gebruik van de kwalitatieve beoordeling in het aanwijzingsproces); ii) toezicht op oneerlijke praktijken (naleving, handhavingspatronen, ontwikkeling); en iii) toezicht als aanleiding voor een marktonderzoek met als doel nieuwe kernplatformdiensten en praktijken in de digitale sector te onderzoeken.

Bij het toezicht zal ook terdege rekening worden gehouden met de conceptuele werkzaamheden van de deskundigengroep van de onlineplatformeconomie in het kader van haar werkstroom inzake meting en economische indicatoren²².

Er zal bovendien toezicht worden gehouden op de doeltreffendheid en efficiëntie van het voorstel aan de hand van vooraf vastgestelde indicatoren om na te gaan of aanvullende regels, onder meer met betrekking tot handhaving, nodig zijn om ervoor te zorgen dat de digitale markten in de hele EU betwistbaar en eerlijk zijn. Bijgevolg zal het effect van de interventie worden beoordeeld in het kader van een evaluatie en zal hierdoor, indien nodig, een herzieningsclausule worden geactiveerd die de Commissie in staat stelt passende maatregelen te nemen, waaronder wetgevingsvoorstellen.

De lidstaten zullen ook alle relevante informatie verstrekken waarover zij beschikken en die de Commissie nodig heeft voor de evaluatie.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen, zoals het onderwerp, het doel en het toepassingsgebied van de verordening, en gaat in op de harmoniserende gevolgen van de verordening ten aanzien van bepaalde nationale wetgevingen (artikel 1), de definities van de in de verordening gebruikte termen en de doelstellingen van het voorstel (artikel 2).

Hoofdstuk II bevat de bepalingen betreffende de aanwijzing van poortwachters. Meer in het bijzonder worden de voorwaarden vastgesteld waaronder aanbieders van kernplatformdiensten als poortwachters moeten worden aangewezen, hetzij op basis van de kwantitatieve criteria (op basis van een vermoeden waartegen bewijzen van het tegendeel kunnen worden aangevoerd), hetzij na een beoordeling per geval in het kader van een marktonderzoek (artikel 3). Voorts worden ook de voorwaarden vastgesteld waaronder een aanwijzing van een poortwachter kan worden heroverwogen en wordt een verplichting vastgesteld om een dergelijke aanwijzing regelmatig te herzien (artikel 4).

Hoofdstuk III beschrijft de praktijken van poortwachters die de betwistbaarheid beperken en die oneerlijk zijn. De verordening bevat met name verplichtingen met directe werking (artikel 5) en verplichtingen die nader gespecificeerd kunnen worden (artikel 6), waaraan de aangewezen poortwachters moeten voldoen met alle van hun in het desbetreffende aanwijzingsbesluit vermelde kernplatformdiensten. Daarnaast wordt een kader vastgesteld voor een mogelijke dialoog tussen de aangewezen poortwachter en de Commissie over maatregelen die de poortwachter uitvoert of voornemens is uit te voeren om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 6 (artikel 7). Ook worden er voorwaarden vastgesteld waaronder de verplichtingen voor een individuele kernplatformdienst in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden opgeschort (artikel 8) of een vrijstelling kan worden verleend om redenen van algemeen belang (artikel 9). Aanvullende bepalingen in dit hoofdstuk voorzien in een mechanisme voor het bijwerken van de lijst van verplichtingen (artikel 10); een verduidelijking dat de in de verordening vastgestelde verplichtingen van toepassing zijn

²² https://platformobservatory.eu/app/uploads/2020/07/ProgressReport_Workstream_on_Measurement_and_Economic_Indicators_2020.pdf

ongeacht of de desbetreffende praktijk van de aangewezen poortwachter van contractuele, commerciële, technische of andere aard is (artikel 11); een verplichting om elke voorgenomen concentratie in de zin van de EU-concentratieverordening aan te melden (artikel 12); en een verplichting voor de aangewezen poortwachter om door hem op of tussen zijn kernplatformdiensten toepaste technieken voor het profileren van consumenten aan een onafhankelijke audit te onderwerpen (artikel 13).

Hoofdstuk IV bevat regels voor het uitvoeren van marktonderzoeken, met name procedurele vereisten voor het inleiden van een marktonderzoek (artikel 14) en regels voor het uitvoeren van verschillende soorten marktonderzoeken: i) aanwijzing van een poortwachter (artikel 15), ii) onderzoek naar systematische niet-naleving (artikel 16) en iii) onderzoek naar nieuwe kernplatformdiensten en nieuwe praktijken (artikel 17).

Hoofdstuk V bevat de bepalingen betreffende de uitvoering en handhaving van deze verordening. Het voorziet in procedurele vereisten voor het inleiden van een procedure (artikel 18). Vervolgens worden regels vastgesteld met betrekking tot verschillende instrumenten die kunnen worden gebruikt in het kader van marktonderzoeken of procedures uit hoofde van de verordening. Het gaat om het vermogen van de Commissie om inlichtingen in te winnen (artikel 19), te horen en verklaringen af te nemen (artikel 20) en inspecties ter plaatse te verrichten (artikel 21), voorlopige maatregelen te nemen (artikel 22), vrijwillige maatregelen bindend te maken voor poortwachters (artikel 23) en toe te zien op de naleving van de verordening (artikel 24).

In geval van niet-naleving kan de Commissie niet-nalevingsbesluiten nemen (artikel 25) en geldboeten (artikel 26) en dwangsommen opleggen (artikel 27) wanneer poortwachters de verordening niet naleven en wanneer zij onjuiste, onvolledige of misleidende informatie verstrekken in het kader van het onderzoek. De verordening voorziet ook in een verjaringstermijn voor het opleggen van sancties en voor de tenuitvoerlegging ervan (artikelen 28 en 29).

Verscheidene bepalingen in dit hoofdstuk bevatten door de Commissie te bieden procedurele waarborgen, met name het recht te worden gehoord en toegang tot het dossier (artikel 30) en de geheimhoudingsplicht (artikel 31). De verordening voorziet ook in de raadpleging van het bij deze verordening opgerichte raadgevend comité digitale markten voorafgaand aan de vaststelling van individuele besluiten die gericht zijn tot poortwachters (artikel 32). Tot slot voorziet de verordening in de mogelijkheid dat drie of meer lidstaten de Commissie kunnen verzoeken een marktonderzoek in te stellen overeenkomstig artikel 15 (artikel 33).

Hoofdstuk VI bevat verdere algemene bepalingen, zoals de verplichting om een bepaalde reeks individuele besluiten bekend te maken die op grond van de verordening zijn vastgesteld (artikel 34), een verduidelijking dat het Hof van Justitie van de Europese Unie volledige rechtsmacht heeft met betrekking tot geldboeten en dwangsommen (artikel 35), en de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen (artikel 36) en gedelegeerde handelingen (artikel 37) vast te stellen.

Tot slot zijn de resterende bepalingen van dit hoofdstuk de herzieningsclausule (artikel 38) en de specificatie van de inwerkingtreding en data van toepassing van de verordening (artikel 39).

2020/0374 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector (wet inzake digitale markten)

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²³,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²⁴,

Gezien het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming²⁵,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Digitale diensten in het algemeen en onlineplatforms in het bijzonder spelen een steeds belangrijker rol in de economie, met name op de interne markt, doordat zij in de Unie nieuwe zakelijke kansen bieden en grensoverschrijdende handel vergemakkelijken.
- (2) Kernplatformdiensten beschikken op hun beurt over een aantal kenmerken waarvan hun aanbieders kunnen profiteren. Daartoe behoren extreme schaalvoordelen, die vaak het gevolg zijn van marginale kosten van bijna nul voor het toevoegen van zakelijke gebruikers of eindgebruikers. Andere kenmerken van kernplatformdiensten zijn de zeer sterke netwerkeffecten, het vermogen om veel zakelijke gebruikers met veel eindgebruikers te verbinden door de veelzijdigheid van deze diensten, de aanzienlijke mate waarin zowel zakelijke gebruikers als eindgebruikers van deze diensten afhankelijk zijn, lock-in-effecten, de onmogelijkheid van multi-homing door eindgebruikers voor hetzelfde doel, verticale integratie en gegevensgestuurde voordelen. Al deze kenmerken in combinatie met oneerlijk gedrag van aanbieders van deze diensten kunnen tot gevolg hebben dat de betwistbaarheid van de kernplatformdiensten aanzienlijk wordt ondermijnd en dat de eerlijkheid van de commerciële relatie tussen aanbieders van dergelijke diensten en hun zakelijke gebruikers en eindgebruikers wordt aangetast, wat in de praktijk leidt tot een snelle en potentieel verregaande afname van de keuzemogelijkheden van zakelijke gebruikers en eindgebruikers, waardoor de aanbieder van deze diensten de positie van een zogenaamde poortwachter kan verwerven.
- (3) Enkele grote aanbieders van kernplatformdiensten hebben zich zodanig ontwikkeld dat zij over aanzienlijke economische macht beschikken. Doorgaans beschikken zij over de mogelijkheid om een groot aantal zakelijke gebruikers via hun diensten met een groot aantal eindgebruikers te verbinden, waardoor zij hun voordelen, zoals hun

²³ PB C , blz. .

²⁴ PB C , blz. .

²⁵ PB C , blz. .

toegang tot grote hoeveelheden gegevens, kunnen overdragen van één activiteit naar nieuwe activiteiten. Sommige van deze aanbieders hebben zeggenschap over volledige platformecosystemen in de digitale economie, waardoor bestaande of nieuwe marktdeelnemers, ongeacht hoe innovatief en efficiënt zij zijn, stelselmatig ernstige moeilijkheden ondervinden wanneer zij de confrontatie met deze aanbieders aangaan. De betwistbaarheid wordt met name bemoeilijkt door zeer hoge toegangs- of uitstapdrempels, waaronder hoge investeringskosten, die niet of niet gemakkelijk kunnen worden terugverdiend in het geval van uitstap, en door het ontbreken van (of de beperkte toegang tot) bepaalde belangrijke inputs in de digitale economie, zoals gegevens. Daardoor wordt de kans groter dat de onderliggende markten niet goed functioneren — of binnenkort niet meer goed zullen functioneren.

- (4) De combinatie van deze kenmerken van poortwachters zal in veel gevallen waarschijnlijk leiden tot ernstige onevenwichtigheden in de onderhandelingsmacht en bijgevolg tot oneerlijke praktijken en voorwaarden voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten, ten koste van de prijzen, de kwaliteit, de keuzemogelijkheden en innovatie.
- (5) Hieruit volgt dat de marktprocessen vaak geen eerlijke economische resultaten met betrekking tot kernplatformdiensten waarborgen. Hoewel de artikelen 101 en 102 VWEU van toepassing blijven op het gedrag van poortwachters, is het toepassingsgebied ervan beperkt tot bepaalde gevallen van marktmacht (bijvoorbeeld dominantie op specifieke markten) en concurrentieverstorend gedrag, en vindt de handhaving achteraf plaats, waarbij een uitgebreid onderzoek van vaak zeer complexe feiten per geval is vereist. Bovendien biedt het bestaande Unierecht geen of ondoeltreffende oplossingen voor de vastgestelde uitdagingen met betrekking tot de goede werking van de interne markt als gevolg van het gedrag van poortwachters, die niet noodzakelijkerwijs dominant zijn in de zin van het mededingingsrecht.
- (6) Poortwachters hebben een aanzienlijke impact op de interne markt en bieden een groot aantal zakelijke gebruikers toegang tot eindgebruikers overal in de Unie en op verschillende markten. De negatieve gevolgen van oneerlijke praktijken voor de interne markt en de bijzonder zwakke betwistbaarheid van kernplatformdiensten, waaronder de negatieve maatschappelijke en economische gevolgen ervan, hebben nationale wetgevers en sectorale regelgevers ertoe gebracht op te treden. Een aantal nationale regelgevingsoplossingen werd reeds aangenomen of voorgesteld met betrekking tot oneerlijke praktijken en de betwistbaarheid van digitale diensten, of ten minste sommige daarvan. Dit heeft geleid tot een risico van uiteenlopende regelgevingsoplossingen en dus de versnippering van de interne markt, waardoor het risico op hogere nalevingskosten als gevolg van verschillende nationale regelgevingseisen is toegenomen.
- (7) Aan zakelijke gebruikers en eindgebruikers van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten moeten in de hele Unie passende regelgevingswaarborgen worden geboden tegen oneerlijk gedrag van poortwachters, teneinde grensoverschrijdende zakelijke activiteiten binnen de Unie te faciliteren en zodoende de interne markt beter te doen functioneren en teneinde de versnippering die bestaat of mogelijk begint op te treden in de specifieke onder deze verordening vallende gebieden tegen te gaan. Hoewel poortwachters geneigd zijn mondiale of ten minste pan-Europese bedrijfsmodellen en algoritmische structuren te gebruiken, kunnen zij in verschillende lidstaten verschillende zakelijke voorwaarden en praktijken hanteren, wat zij in sommige gevallen al hebben gedaan en wat tot verschillen kan leiden tussen

de concurrentievoorwaarden voor gebruikers van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten, ten koste van de integratie in de interne markt.

- (8) Door de uiteenlopende nationale wetten onderling aan te passen, moeten belemmeringen voor het vrij aanbieden en ontvangen van diensten op de interne markt, met inbegrip van retaildiensten, worden weggenomen. Er moet op Unieniveau een gerichte reeks geharmoniseerde en bindende regels worden vastgesteld om betwistbare en eerlijke digitale markten met poortwachters binnen de interne markt te waarborgen.
- (9) Een versnippering van de interne markt kan alleen doeltreffend worden voorkomen indien de lidstaten wordt belet nationale regels toe te passen die specifiek zijn voor de soorten ondernemingen en diensten die onder deze verordening vallen. Aangezien deze verordening een aanvulling moet vormen op de handhaving van het mededingingsrecht, moet tegelijkertijd worden gespecificeerd dat deze verordening geen afbreuk doet aan de artikelen 101 en 102 VWEU, de overeenkomstige nationale mededingingsregels en andere nationale mededingingsregels met betrekking tot unilateraal gedrag die gebaseerd zijn op een individuele beoordeling van marktposities en marktgedrag, met inbegrip van de waarschijnlijke gevolgen ervan en de precieze reikwijdte van het verboden gedrag, en die ondernemingen de mogelijkheid bieden om voor het betrokken gedrag argumenten inzake efficiëntie en objectieve rechtvaardiging te formuleren. De toepassing van laatstgenoemde regels mag echter geen afbreuk doen aan de verplichtingen die krachtens deze verordening aan poortwachters worden opgelegd en aan de uniforme en doeltreffende toepassing ervan in de interne markt.
- (10) De artikelen 101 en 102 VWEU en de overeenkomstige nationale mededingingsregels inzake concurrentieverstorende multilaterale en unilaterale gedragingen en concentratiecontrole hebben tot doel onvervalste mededinging op de markt te beschermen. Deze verordening streeft een doel na dat complementair is aan, maar verschillend is van dat van de bescherming van onvervalste mededinging op een bepaalde markt, zoals gedefinieerd in mededingingsrechtelijke bepalingen, namelijk ervoor te zorgen dat markten waar poortwachters aanwezig zijn, betwistbaar en eerlijk zijn en blijven, los van de daadwerkelijke, waarschijnlijke of vermoede gevolgen van het gedrag van een bepaalde onder deze verordening vallende poortwachter voor de mededinging op een bepaalde markt. Deze verordening streeft dus de bescherming van een ander juridisch belang na dan die regels en dient de toepassing ervan onverlet te laten.
- (11) Deze verordening moet ook een aanvulling vormen op, maar de toepassing onverlet laten van, de regels die voortvloeien uit andere handelingen van het Unierecht waarbij bepaalde aspecten worden geregeld voor de verlening van diensten die onder deze verordening vallen, met name Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad²⁶, Verordening (EU) xx/xx/EU [wet inzake digitale diensten] van het Europees Parlement en de Raad²⁷, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad²⁸, Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees

²⁶ 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 onlinetussenhandelsdiensten (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 57).

²⁷ Verordening (EU) .../... van het Europees Parlement en de Raad — Voorstel voor een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

²⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en

Parlement en de Raad²⁹, Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad³⁰, en Richtlijn (EU) 2010/13 van het Europees Parlement en de Raad³¹, alsook nationale regelgeving voor de handhaving of, in voorkomend geval, de uitvoering van dat Unierecht.

- (12) Zwakke betwistbaarheid en oneerlijke praktijken komen bij bepaalde digitale diensten vaker voor en zijn er meer uitgesproken dan bij andere. Dit is met name het geval voor wijdverbreide en algemeen gebruikte digitale diensten die meestal rechtstreeks tussenkomen tussen zakelijke gebruikers en eindgebruikers en waarbij kenmerken zoals extreme schaalvoordelen, zeer sterke netwerkeffecten, het vermogen om veel zakelijke gebruikers met veel eindgebruikers te verbinden door de veelzijdigheid van deze diensten, lock-in-effecten, de onmogelijkheid van multi-homing of verticale integratie het vaakst voorkomen. Vaak zijn er slechts één of zeer weinig grote aanbieders van deze digitale diensten. Deze aanbieders van kernplatformdiensten zijn het vaakst uitgegroeid tot poortwachters voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers met verstrekkende gevolgen, waardoor zij in staat zijn gemakkelijk op unilaterale en schadelijke wijze commerciële voorwaarden te stellen voor hun zakelijke gebruikers en eindgebruikers. Daarom moet de focus alleen liggen op digitale diensten die het vaakst worden gebruikt door zakelijke gebruikers en eindgebruikers en waar, op basis van de huidige marktomstandigheden, uit het oogpunt van de interne markt de bezorgdheid over zwakke betwistbaarheid en oneerlijke praktijken door poortwachters duidelijker en urgenter is.
- (13) In het bijzonder kunnen onlinetussenhandelsdiensten, onlinezoekmachines, besturingssystemen, online socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten, cloudcomputerdiensten en onlineadvertentiediensten gevolgen hebben voor een groot aantal eindgebruikers en bedrijven, wat een risico op oneerlijke handelspraktijken met zich meebrengt. Zij moeten daarom worden opgenomen in de definitie van kernplatformdiensten en binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen. Onlinetussenhandelsdiensten kunnen ook actief zijn op het gebied van financiële diensten en kunnen interveniëren of worden gebruikt om diensten te verlenen waarvan een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage II bij Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad³². In bepaalde omstandigheden moet het begrip “eindgebruiker” gebruikers omvatten die traditioneel als zakelijke gebruikers worden beschouwd, maar in een bepaalde situatie de kernplatformdiensten niet gebruiken om

betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

²⁹ Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG (PB L 130 van 17.5.2019, blz. 92).

³⁰ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, tot wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

³¹ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

³² Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieverordening op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1).

goederen of diensten aan andere eindgebruikers te leveren, zoals bedrijven die voor eigen doeleinden gebruikmaken van cloudcomputerdiensten.

- (14) Poortwachters kunnen samen met hun kernplatformdiensten een aantal andere ondersteunende diensten verlenen, zoals identificatie- of betalingsdiensten en technische diensten ter ondersteuning van het aanbieden van betalingsdiensten. Aangezien poortwachters vaak hun dienstenportefeuille aanbieden als onderdeel van een geïntegreerd ecosysteem waartoe derde aanbieders van dergelijke ondersteunende diensten geen toegang hebben, althans niet onder gelijke voorwaarden, en de toegang tot de kernplatformdienst kunnen koppelen aan het gebruik van een of meer ondersteunende diensten, zullen de poortwachters waarschijnlijk meer mogelijkheden en stimulansen hebben om hun kracht als poortwachter ook te benutten voor deze ondersteunende diensten, hetgeen ten koste gaat van de keuzemogelijkheid en de betwistbaarheid van deze diensten.
- (15) Het feit dat een digitale dienst kan worden aangemerkt als kernplatformdienst op basis van het wijdverbreide en gemeenschappelijke gebruik ervan en het belang ervan voor het verbinden van zakelijke gebruikers en eindgebruikers, geeft op zich geen aanleiding tot voldoende ernstige bezorgdheid met betrekking tot betwistbaarheid en oneerlijke praktijken. Pas wanneer een kernplatformdienst een belangrijke toegangspoort vormt en wordt geëxploiteerd door een aanbieder met een aanzienlijke impact op de interne markt en een stevig verankerde en duurzame positie, of door een aanbieder die in de nabije toekomst een dergelijke positie zal innemen, geeft dit aanleiding tot een dergelijke bezorgdheid. De gerichte reeks geharmoniseerde regels die in deze verordening zijn vastgesteld, mag bijgevolg alleen van toepassing zijn op ondernemingen die zijn aangewezen op basis van deze drie objectieve criteria, en mogen alleen van toepassing zijn op de door hen aangeboden kernplatformdiensten die afzonderlijk voor zakelijke gebruikers een belangrijke toegangspoort tot de eindgebruikers vormen.
- (16) Om ervoor te zorgen dat deze verordening effectief wordt toegepast op aanbieders van kernplatformdiensten voor wie de waarschijnlijkheid aan deze objectieve vereisten te voldoen het grootst is, en bij wie oneerlijk gedrag dat de betwistbaarheid aantast, het vaakst voorkomt en de grootste impact heeft, moet de Commissie de aanbieders van kernplatformdiensten die aan bepaalde kwantitatieve drempels voldoen, rechtstreeks als poortwachter kunnen aanwijzen. Dergelijke ondernemingen moeten in ieder geval worden onderworpen aan een snelle aanwijzingsprocedure die bij de inwerkingtreding van deze verordening van start moet gaan.
- (17) Een zeer aanzienlijke omzet in de Unie en de levering van een kernplatformdienst in ten minste drie lidstaten zijn dwingende aanwijzingen dat de aanbieder van een kernplatformdienst een aanzienlijke impact op de interne markt heeft. Dit geldt evenzeer wanneer een aanbieder van een kernplatformdienst in ten minste drie lidstaten een zeer significante marktkapitalisatie of een gelijkwaardige reële marktwaarde heeft. Daarom moet worden aangenomen dat een aanbieder van een kernplatformdienst een aanzienlijke impact op de interne markt heeft wanneer deze een kernplatformdienst aanbiedt in ten minste drie lidstaten en indien ofwel de in de EER gerealiseerde groepsomzet gelijk is aan of groter is dan een specifieke, hoge drempel of de marktkapitalisatie van de groep gelijk is aan of hoger is dan een bepaalde hoge absolute waarde. Voor aanbieders van kernplatformdiensten die behoren tot niet-beursgenoteerde ondernemingen, moet gebruik worden gemaakt van de equivalente reële marktwaarde boven een bepaalde hoge absolute waarde. De Commissie moet haar bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen

gebruiken om een objectieve methodologie voor de berekening van die waarde te ontwikkelen. Een hoge in de EER gerealiseerde groepsomzet in combinatie met het drempelaantal gebruikers van kernplatformdiensten in de Unie wijst op het relatief sterke vermogen om deze gebruikers te gelde te maken. Een hoge marktkapitalisatie ten opzichte van hetzelfde drempelaantal gebruikers in de Unie wijst op een relatief aanzienlijk potentieel om deze gebruikers in de nabije toekomst te gelde te maken. Deze potentiële tegeldemaking weerspiegelt dan weer in principe de poortwachterspositie van de betrokken ondernemingen. Beide indicatoren zijn bovendien een weerspiegeling van hun financiële capaciteit, waaronder hun vermogen om hun toegang tot de financiële markten te benutten om hun positie te versterken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer deze betere toegang wordt gebruikt om andere ondernemingen te verwerven, een vermogen waarvan ook is aangetoond dat het potentieel negatieve effecten op innovatie kan hebben. Marktkapitalisatie kan ook wijzen op de verwachte toekomstige positie en impact op de interne markt van de betrokken aanbieders, ondanks een mogelijk relatief lage actuele omzet. De marktkapitalisatiewaarde kan worden gebaseerd op een niveau dat de gemiddelde marktkapitalisatie van de grootste beursgenoteerde ondernemingen in de Unie binnen een passende periode weerspiegelt.

- (18) Een duurzame marktkapitalisatie van de aanbieder van kernplatformdiensten op of boven het drempelniveau gedurende drie of meer jaren moet worden gezien als een versterking van het vermoeden dat de aanbieder van kernplatformdiensten een aanzienlijke impact heeft op de interne markt.
- (19) Sommige factoren met betrekking tot marktkapitalisatie kunnen een diepgaande beoordeling vereisen om uit te maken of een aanbieder van kernplatformdiensten moet worden geacht een aanzienlijke impact op de interne markt te hebben. Dit kan het geval zijn wanneer de marktkapitalisatie van de aanbieder van kernplatformdiensten in voorgaande boekjaren aanzienlijk lager was dan het gemiddelde van de aandelenmarkt, de volatiliteit van diens marktkapitalisatie gedurende de waarnemingsperiode niet in verhouding stond tot de algehele volatiliteit van de aandelenmarkt of het marktkapitalisatietraject in verhouding tot de markttendensen niet strookte met een snelle en unidirectionele groei.
- (20) Indien een zeer groot aantal zakelijke gebruikers afhankelijk is van een kernplatformdienst om een zeer groot aantal maandelijks actieve eindgebruikers te bereiken, stelt dit de aanbieder van die dienst in staat om uit eigenbelang invloed uit te oefenen op de activiteiten van een aanzienlijk deel van de zakelijke gebruikers en wijst dit er in beginsel op dat de aanbieder als belangrijke toegangspoort fungeert. De respectieve relevante niveaus voor die aantallen moeten worden vastgesteld, voor de eindgebruikers, als een substantieel percentage van de totale bevolking van de Unie en, voor de drempel voor zakelijke gebruikers, als een substantieel percentage van de gehele populatie van ondernemingen die gebruikmaken van platforms.
- (21) Een aanbieder van een kernplatformdienst neemt met name met betrekking tot zijn activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie in of bereikt een dergelijke positie binnen afzienbare tijd wanneer diens positie slechts in beperkte mate kan worden betwist. Dit is waarschijnlijk het geval wanneer die aanbieder gedurende ten minste drie jaar een kernplatformdienst heeft verleend aan een zeer groot aantal zakelijke gebruikers en eindgebruikers in ten minste drie lidstaten.
- (22) Dergelijke drempels kunnen worden beïnvloed door marktontwikkelingen en technische ontwikkelingen. De Commissie moet derhalve de bevoegdheid krijgen om

gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere bepaling van de methode om na te gaan of aan de kwantitatieve drempels wordt voldaan, en om deze waar nodig regelmatig aan te passen aan marktontwikkelingen en technologische ontwikkelingen. Dit is met name relevant voor de drempel met betrekking tot marktkapitalisatie, die met passende tussenpozen moet worden geïndexeerd.

- (23) Aanbieders van kernplatformdiensten die aan de kwantitatieve drempels voldoen, maar voldoende onderbouwde argumenten kunnen aanvoeren om aan te tonen dat zij, in de omstandigheden waarin de betrokken kernplatformdienst actief is, niet voldoen aan de objectieve vereisten voor een poortwachter, mogen niet rechtstreeks worden aangewezen, maar pas nadat zij nader zijn onderzocht. Het is aan de aanbieder om te bewijzen dat het vermoeden, als gevolg van het feit dat kwantitatieve drempels worden gehaald, niet op deze specifieke aanbieder mag worden toegepast. In haar beoordeling dient de Commissie alleen rekening te houden met de elementen die rechtstreeks verband houden met de vereisten om van een poortwachter te kunnen spreken, namelijk of het gaat om een belangrijke toegangspoort die wordt geëxploiteerd door een aanbieder met een aanzienlijke impact op de interne markt met een stevig verankerde en duurzame positie, hetzij op dat moment, hetzij binnen afzienbare tijd. Elke rechtvaardiging op economische gronden om de efficiëntieverbeteringen aan te tonen die voortvloeien uit een specifiek soort gedrag van de aanbieder van kernplatformdiensten, moet worden verworpen, aangezien dit niet relevant is voor de aanwijzing als poortwachter. De Commissie moet een besluit kunnen nemen op basis van de kwantitatieve drempels wanneer de aanbieder het onderzoek aanzienlijk belemmert door niet te voldoen aan de onderzoeksmaatregelen van de Commissie.
- (24) Er moet ook worden voorzien in de beoordeling van de poortwachtersrol van aanbieders van kernplatformdiensten die niet aan alle kwantitatieve drempels voldoen, in het licht van de algemene objectieve vereisten dat zij een aanzienlijke impact op de interne markt hebben, voor zakelijke gebruikers als belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers fungeren, en voordeel halen uit de stevig verankerde en duurzame positie van hun activiteiten, of dat binnen afzienbare tijd zullen doen.
- (25) Een dergelijke beoordeling kan alleen plaatsvinden in het kader van een marktonderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met de kwantitatieve drempels. Bij haar beoordeling moet de Commissie streven naar het behoud en de bevordering van het innovatieniveau, het kwaliteitsniveau van digitale producten en diensten, de mate waarin de prijzen eerlijk en concurrerend zijn, en de mate waarin de kwaliteit of de keuze voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers hoog dan wel groot is of blijft. Er kan rekening worden gehouden met elementen die specifiek zijn voor de betrokken aanbieders van kernplatformdiensten, zoals extreme schaalvoordelen, zeer sterke netwerkeffecten, het vermogen om veel zakelijke gebruikers met veel eindgebruikers te verbinden door de veelzijdigheid van deze diensten, lock-in-effecten, een onmogelijkheid tot multi-homing of verticale integratie. Bovendien kan een zeer hoge marktkapitalisatie, een zeer hoge verhouding tussen eigen vermogen en winst of een zeer hoge omzet die verband houdt met eindgebruikers van een enkele kernplatformdienst, wijzen op het kanteffect op de markt (“tipping”) of op de potentiële hefboomwerking van dergelijke aanbieders. Naast marktkapitalisatie zijn hoge groeicijfers dan wel vertragende groeicijfers in combinatie met groei van de winstgevendheid, voorbeelden van dynamische parameters die bijzonder relevant zijn voor het identificeren van aanbieders van kernplatformdiensten die naar verwachting stevig verankerd zullen worden. De Commissie moet een besluit kunnen nemen door nadelijke conclusies te trekken uit beschikbare feiten wanneer de aanbieder het

onderzoek aanzienlijk belemmert door niet te voldoen aan de onderzoeksmaatregelen van de Commissie.

- (26) Een specifieke reeks regels moet van toepassing zijn op aanbieders van kernplatformdiensten die naar verwachting in de nabije toekomst een stevig verankerde en duurzame positie zullen innemen. Diezelfde specifieke kenmerken van kernplatformdiensten maken hen vatbaar voor een kanteffect: zodra een dienstverlener een bepaald voordeel heeft verkregen ten opzichte van rivalen of potentiële uitdagers op het vlak van schaal of tussenhandelsmacht, kan diens positie onaantastbaar worden en kan de situatie zich zodanig ontwikkelen dat hij in de nabije toekomst waarschijnlijk duurzaam en stevig verankerd zal worden. Ondernemingen kunnen proberen dit kanteffect tot stand te brengen en zich als poortwachter op te werpen door gebruik te maken van bepaalde oneerlijke voorwaarden en praktijken die bij deze verordening worden gereguleerd. In een dergelijke situatie lijkt het passend om in te grijpen vóór de markt onomkeerbaar kantelt.
- (27) Een dergelijke vroegtijdige interventie moet echter beperkt blijven tot het opleggen van uitsluitend die verplichtingen die noodzakelijk en passend zijn om ervoor te zorgen dat de betrokken diensten betwistbaar blijven en dat het gekwalificeerde risico van oneerlijke voorwaarden en praktijken wordt vermeden. Verplichtingen die beletten dat de aanbieder van de betrokken kernplatformdiensten met betrekking tot zijn activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie inneemt, zoals die welke oneerlijke hefboomeffecten verhinderen, en verplichtingen die de overstap naar andere aanbieders en multi-homing vergemakkelijken, zijn directer op dit doel gericht. Met het oog op evenredigheid moet de Commissie bovendien uit die reeks verplichtingen alleen de verplichtingen toepassen die noodzakelijk en evenredig zijn om de doelstellingen van deze verordening te verwezenlijken, en moet zij regelmatig nagaan of die verplichtingen moeten worden gehandhaafd, geschrapt of aangepast.
- (28) Dit moet de Commissie in staat stellen tijdig en doeltreffend in te grijpen, met volledige inachtneming van de evenredigheid van de overwogen maatregelen. Daardoor worden verder huidige of potentiële marktdeelnemers gerustgesteld wat betreft de eerlijkheid en de betwistbaarheid van de betrokken diensten.
- (29) Aangewezen poortwachters moeten voldoen aan de in deze verordening vastgestelde verplichtingen met betrekking tot elk van de in het desbetreffende aanwijzingsbesluit vermelde kernplatformdiensten. Bij de toepassing van de dwingende voorschriften moet waar toepasselijk rekening worden gehouden met de conglomeraatpositie van poortwachters. Voorts moeten uitvoeringsmaatregelen die de Commissie na een regelgevingsdialoog bij besluit aan de poortwachter kan opleggen, doeltreffend worden opgezet, rekening houdend met de kenmerken van kernplatformdiensten en de mogelijke ontduikingsrisico's en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten van de betrokken ondernemingen en van derden.
- (30) De zeer snel veranderende en complexe technologische aard van kernplatformdiensten vereist een regelmatige herziening van de status van poortwachters, met inbegrip van degenen die in de nabije toekomst met hun activiteiten een duurzame en stevig verankerde positie zullen innemen. Om alle marktdeelnemers, met inbegrip van de poortwachters, de nodige zekerheid te bieden met betrekking tot de toepasselijke wettelijke verplichtingen, is een termijn voor dergelijke regelmatige herzieningen nodig. Ook is het belangrijk dergelijke herzieningen regelmatig en ten minste om de twee jaar uit te voeren.

- (31) Om te waarborgen dat de herziening van de poortwachtersstatus doeltreffend gebeurt en dat de lijst van door een poortwachter aangeboden kernplatformdiensten kan worden aangepast, moeten de poortwachters de Commissie in kennis stellen van al hun voorgenomen en afgeronde overnames van andere aanbieders van kernplatformdiensten of andere diensten die binnen de digitale sector worden verleend. Dergelijke gegevens moeten niet alleen worden gebruikt in het kader van het bovengenoemde herzieningsproces met betrekking tot de status van individuele poortwachters, maar zullen ook informatie opleveren die van cruciaal belang is voor het monitoren van bredere tendensen op het vlak van betwistbaarheid in de digitale sector en kunnen daarom een nuttige factor zijn die in overweging kan worden genomen in het kader van de marktonderzoeken waarin deze verordening voorziet.
- (32) Om de eerlijkheid en betwistbaarheid van door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten te waarborgen, moet op duidelijke en ondubbelzinnige wijze worden voorzien in een reeks geharmoniseerde verplichtingen met betrekking tot die diensten. Dergelijke regels zijn nodig om het risico van schadelijke gevolgen door oneerlijke praktijken van poortwachters aan te pakken ten voordele van het ondernemingsklimaat in de betrokken diensten, waarbij de gebruikers en uiteindelijk de samenleving als geheel baat hebben. Gezien de zich snel ontwikkelende en dynamische aard van de digitale markten en de aanzienlijke economische macht van poortwachters is het belangrijk dat deze verplichtingen daadwerkelijk worden toegepast en dat ze niet worden ontdoken. Daartoe moeten de betrokken verplichtingen gelden voor alle praktijken van een poortwachter, ongeacht hun vorm en ongeacht of deze van contractuele, commerciële, technische of andere aard zijn, voor zover een praktijk overeenstemt met het soort praktijk waarop een van de verplichtingen van deze verordening betrekking heeft.
- (33) De in deze verordening vastgestelde verplichtingen worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk en gerechtvaardigd is om de oneerlijkheid van de vastgestelde praktijken door poortwachters aan te pakken en de betwistbaarheid van door poortwachters geleverde kernplatformdiensten te waarborgen. Daarom moeten de verplichtingen betrekking hebben op praktijken die, rekening houdend met de kenmerken van de digitale sector, als oneerlijk worden beschouwd en waarvan uit ervaring (bijvoorbeeld met de handhaving van de mededingingsregels van de EU) blijkt dat zij een bijzonder negatieve directe impact hebben op zakelijke gebruikers en eindgebruikers. Daarnaast moet worden voorzien in de mogelijkheid van een regelgevingsdialoog met poortwachters om de verplichtingen die waarschijnlijk specifieke uitvoeringsmaatregelen vereisen, zo aan te passen dat de doeltreffendheid en evenredigheid ervan worden gewaarborgd. De verplichtingen mogen alleen worden geactualiseerd na een grondig onderzoek naar de aard en de impact van nieuwe specifieke praktijken waarvan na diepgaand onderzoek is vastgesteld dat zij, op dezelfde manier als de in deze verordening vastgestelde oneerlijke praktijken, oneerlijk zijn of de betwistbaarheid beperken, en die mogelijk buiten het toepassingsgebied van de huidige reeks verplichtingen vallen.
- (34) De combinatie van deze verschillende mechanismen voor het opleggen en aanpassen van verplichtingen moet ervoor zorgen dat de verplichtingen niet verder reiken dan de waargenomen oneerlijke praktijken, en dat tegelijkertijd waar nodig en indien gerechtvaardigd kan worden ingespeeld op nieuwe of veranderende praktijken.
- (35) De in deze verordening vastgestelde verplichtingen zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan vastgestelde bezorgdheden op het gebied van overheidsbeleid, aangezien er geen alternatieve en minder restrictieve maatregelen zijn om hetzelfde resultaat

daadwerkelijk te bereiken, rekening houdend met de noodzaak de openbare orde te waarborgen, de privacy te beschermen en frauduleuze en bedrieglijke handelspraktijken te bestrijden.

- (36) De handelswijze waarbij gegevens van eindgebruikers uit verschillende bronnen worden gecombineerd of waarbij gebruikers worden aangemeld op verschillende diensten van poortwachters, geeft hen potentiële voordelen met betrekking tot de accumulatie van gegevens, waardoor de toegangsdrempels worden verhoogd. Om ervoor te zorgen dat poortwachters de betwistbaarheid van kernplatformdiensten niet op oneerlijke wijze verminderen, moeten zij hun eindgebruikers in staat stellen vrij te kiezen voor een opt-in van dergelijke zakelijke praktijken door een minder gepersonaliseerd alternatief aan te bieden. De mogelijkheid moet betrekking hebben op alle mogelijke bronnen van persoonsgegevens, met inbegrip van de eigen diensten van de poortwachter en websites van derden, en moet proactief op een expliciete, duidelijke en eenvoudige manier aan de eindgebruiker worden gepresenteerd.
- (37) Door hun positie kunnen poortwachters de zakelijke gebruikers van hun onlinetussenhandelsdiensten in bepaalde gevallen beperken in hun mogelijkheden om hun goederen of diensten via andere onlinetussenhandelsdiensten tegen gunstigere voorwaarden (bv. goedkoper) aan eindgebruikers aan te bieden. Dergelijke beperkingen schrikken zakelijke gebruikers van poortwachters in aanzienlijke mate af om alternatieve onlinetussenhandelsdiensten te gebruiken, waardoor de betwistbaarheid tussen platforms onderling wordt beperkt, wat dan weer de keuze van alternatieve onlinetussenhandelskanalen voor eindgebruikers beperkt. Om ervoor te zorgen dat zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten van poortwachters vrijelijk alternatieve onlinetussenhandelsdiensten kunnen kiezen en onderscheid kunnen maken tussen de voorwaarden waaronder zij hun producten of diensten aan hun eindgebruikers aanbieden, mag niet worden aanvaard dat poortwachters zakelijke gebruikers ervan weerhouden om commerciële voorwaarden, waaronder de prijs, te differentiëren. Een dergelijke beperking moet gelden voor alle maatregelen met een gelijkwaardig effect, zoals hogere commissies of het verwijderen van aanbiedingen van zakelijke gebruikers.
- (38) Om te voorkomen dat zakelijke gebruikers nog afhankelijker worden van de kernplatformdiensten van poortwachters, moeten zij zelf kunnen kiezen welk distributiekanaal zij het meest geschikt achten, en daar ook promotie voor kunnen voeren, met het oog op interactie met eindgebruikers die deze zakelijke gebruikers reeds hebben verworven via door de poortwachter geleverde kernplatformdiensten. Omgekeerd moeten eindgebruikers ook vrij zijn om aanbiedingen van dergelijke zakelijke gebruikers te kiezen en contracten met hen te sluiten, hetzij via kernplatformdiensten van de poortwachter, indien van toepassing, hetzij via een direct distributiekanaal van de zakelijke gebruiker of een ander indirect distributiekanaal dat deze zakelijke gebruiker mogelijk gebruikt. Dit moet gelden voor het promoten van aanbiedingen en het sluiten van contracten tussen zakelijke gebruikers en eindgebruikers. Bovendien mag het vermogen van eindgebruikers om vrijelijk inhoud, abonnementen, functies of andere artikelen te verwerven buiten de kernplatformdiensten van de poortwachter, niet worden ondermijnd of beperkt. Met name moet worden vermeden dat poortwachters de toegang tot en het gebruik van dergelijke diensten voor eindgebruikers beperken via een softwaretoepassing op hun kernplatformdienst. Zo mag abonnees van online-inhoud die buiten een softwaretoepassing of in een appstore wordt gekocht, niet worden belet om toegang te krijgen tot dergelijke online-inhoud op een softwaretoepassing op de

kernplatformdienst van de poortwachter, louter omdat deze buiten die softwaretoepassing of appstore is gekocht.

- (39) Om een eerlijk handelsklimaat te waarborgen en de stabiliteit van de digitale sector te beschermen, is het belangrijk dat zakelijke gebruikers het recht behouden om hun bezorgdheid over oneerlijk gedrag van poortwachters kenbaar te maken bij alle relevante administratieve of andere overheidsinstanties. Zakelijke gebruikers kunnen bijvoorbeeld een klacht indienen over verschillende soorten oneerlijke praktijken, zoals discriminerende toegangsvoorwaarden, ongerechtvaardigde sluiting van zakelijke accounts of onduidelijke redenen om producten niet meer weer te geven. Praktijk die op enigerlei wijze zouden belemmeren dat een dergelijke bezorgdheid wordt geuit of dat verhaal wordt gezocht, bijvoorbeeld door middel van vertrouwelijkheidsclausules in overeenkomsten of andere schriftelijke voorwaarden, moeten daarom worden verboden. Dit mag geen afbreuk doen aan het recht van zakelijke gebruikers en poortwachters om in hun overeenkomsten gebruiksvoorwaarden vast te leggen, onder meer met betrekking tot het gebruik van legale klachtenbehandelingsmechanismen, zoals het gebruik van alternatieve geschillenbeslechtingmechanismen of van de jurisdictie van specifieke rechtbanken in overeenstemming met het Unierecht en nationale recht. Dit moet derhalve ook de rol van poortwachters in de strijd tegen illegale online-inhoud onverlet laten.
- (40) Identificatiediensten zijn voor zakelijke gebruikers van cruciaal belang bij de uitvoering van hun activiteiten, aangezien deze hen niet alleen in staat stellen diensten te optimaliseren, voor zover toegestaan op grond van Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad³³, maar ook vertrouwen te wekken in onlinetransacties, in overeenstemming met het Unierecht of het nationale recht. Poortwachters mogen hun positie als aanbieder van kernplatformdiensten dan ook niet gebruiken om van hun afhankelijke zakelijke gebruikers te verlangen dat zij door de poortwachter zelf verstrekte identificatiediensten gebruiken in het kader van de levering van diensten of producten door deze zakelijke gebruikers aan hun eindgebruikers, wanneer andere identificatiediensten beschikbaar zijn voor deze zakelijke gebruikers.
- (41) Poortwachters mogen de vrije keuze van eindgebruikers niet beperken door het technisch onmogelijk te maken over te stappen naar andere softwaretoepassingen en -diensten of zich op andere softwaretoepassingen en -diensten te abonneren. Poortwachters moeten daarom een vrije keuze waarborgen, ongeacht of zij de fabrikant zijn van hardware waarmee toegang kan worden verkregen tot dergelijke softwaretoepassingen of -diensten, en zij mogen geen kunstmatige technische belemmeringen opwerpen om het overstappen onmogelijk of ondoeltreffend te maken. Het louter aanbieden van een bepaald product of bepaalde dienst aan eindgebruikers, onder meer door middel van voorinstallatie, en de verbetering van het aanbod voor eindgebruikers, zoals betere prijzen of een hogere kwaliteit, worden op zich niet beschouwd als belemmering om over te stappen.
- (42) De voorwaarden waaronder poortwachters onlineadvertentiediensten verlenen aan zakelijke gebruikers, daaronder zowel adverteerders als uitgevers begrepen, zijn vaak

³³ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37).

ondoorzichtig. Deze ondoorzichtigheid houdt deels verband met de praktijken van enkele platforms, maar is ook te wijten aan de enorme complexiteit van het hedendaagse programmatische adverteren. De sector wordt als ondoorzichtiger beschouwd sinds de invoering van nieuwe privacywetgeving en zal naar verwachting nog ondoorzichtiger worden door de aangekondigde verwijdering van cookies van derden. Dit leidt er vaak toe dat adverteerders en uitgevers onvoldoende informatie en kennis hebben over de voorwaarden van de door hen betaalde advertentiediensten en maakt het moeilijker om over te stappen op alternatieve aanbieders van onlineadvertentiediensten. Bovendien zijn de kosten van onlineadvertenties waarschijnlijk hoger dan in een eerlijkere, transparantere en betwistbare platformomgeving. Deze hogere kosten worden waarschijnlijk doorberekend aan eindgebruikers in het geval van veel dagelijkse producten en diensten waarvoor men afhankelijk is van het gebruik van onlineadvertenties. Transparantieverplichtingen moeten poortwachters daarom verplichten adverteerders en uitgevers aan wie zij onlineadvertentiediensten aanbieden, desgevraagd en voor zover mogelijk, informatie te geven op basis waarvan beide partijen inzicht krijgen in de prijs die wordt betaald voor elk van de verschillende advertentiediensten die in het kader van de relevante advertentiewaardeketen worden geleverd.

- (43) Een poortwachter kan in bepaalde omstandigheden een dubbele rol spelen, waarbij hij als aanbieder van kernplatformdiensten een kernplatformdienst aan zijn zakelijke gebruikers aanbiedt, en tegelijk ook met dezelfde zakelijke gebruikers concurreert bij de levering van dezelfde of soortgelijke diensten of producten aan dezelfde eindgebruikers. In dergelijke omstandigheden kan een poortwachter profiteren van zijn dubbele rol door gegevens die zijn gegenereerd door transacties van zijn zakelijke gebruikers op het kernplatform, te gebruiken ten behoeve van zijn eigen diensten die soortgelijk zijn aan die van zijn zakelijke gebruikers. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een poortwachter zakelijke gebruikers een onlinemarktplaats of appstore aanbiedt en tegelijkertijd diensten aanbiedt als online detailhandelaar of aanbieder van applicatiesoftware in concurrentie met die zakelijke gebruikers. Om te voorkomen dat poortwachters op oneerlijke wijze profiteren van hun dubbele rol, moet ervoor worden gezorgd dat zij afzien van het gebruik van geaggregeerde of niet-geaggregeerde gegevens, waaronder eventuele geanonimiseerde gegevens en persoonsgegevens die niet openbaar beschikbaar zijn voor hun zakelijke gebruikers bij het aanbieden van soortgelijke diensten. Deze verplichting moet gelden voor de poortwachter als geheel, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, diens bedrijfs onderdeel dat concurreert met zakelijke gebruikers van een kernplatformdienst.
- (44) Zakelijke gebruikers kunnen ook advertentiediensten kopen van een aanbieder van kernplatformdiensten met het oog op het leveren van goederen en diensten aan eindgebruikers. In dat geval kan het voorkomen dat de gegevens niet op de kernplatformdienst worden gegenereerd, maar door de zakelijke gebruiker aan de kernplatformdienst worden geleverd of op basis van zijn activiteiten via de betrokken kernplatformdienst worden gegenereerd. In bepaalde gevallen kan die kernplatformdienst die advertentieruimte aanbiedt, een dubbele rol spelen, als tussenpersoon en als aanbieder van advertentiediensten. Bijgevolg moet het verbod voor poortwachters met een dubbele rol om gegevens van zakelijke gebruikers te gebruiken, ook gelden voor de gegevens die een kernplatformdienst van bedrijven ontvangt met het oog op het aanbieden van advertentiediensten in verband met die kernplatformdienst.

- (45) Deze verplichting moet met betrekking tot cloudcomputerdiensten ook gelden voor gegevens die worden verstrekt of gegenereerd door zakelijke gebruikers van de poortwachter in het kader van hun gebruik van de cloudcomputerdienst van de poortwachter, of via zijn appstore die eindgebruikers van cloudcomputerdiensten toegang geeft tot softwaretoepassingen. Deze verplichting mag geen afbreuk doen aan het recht van poortwachters om geaggregeerde gegevens te gebruiken voor het verlenen van ondersteunende gegevensanalysediensten, met inachtneming van Verordening (EU) 2016/679, Richtlijn 2002/58/EG en de relevante verplichtingen in deze verordening met betrekking tot ondersteunende diensten.
- (46) Een poortwachter kan verschillende middelen inzetten om zijn eigen diensten of producten op zijn kernplatformdienst te bevoordelen, ten nadele van dezelfde of soortgelijke diensten die eindgebruikers via derden zouden kunnen verkrijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bepaalde softwaretoepassingen of -diensten vooraf door een poortwachter worden geïnstalleerd. Om vrije keuze door de eindgebruiker te waarborgen, mogen poortwachters eindgebruikers er niet van weerhouden vooraf op hun kernplatformdienst geïnstalleerde softwaretoepassingen te verwijderen, hetgeen hun eigen softwaretoepassingen zou bevoordelen.
- (47) De regels die de poortwachters vaststellen voor de distributie van softwaretoepassingen kunnen in bepaalde omstandigheden de mogelijkheden van eindgebruikers beperken om softwaretoepassingen of appstores van derden te installeren en daadwerkelijk te gebruiken op besturingssystemen of hardware van de betrokken poortwachter, en de mogelijkheden van eindgebruikers om toegang te krijgen tot deze softwaretoepassingen of appstores buiten de kernplatformdiensten van die poortwachter beperken. Dergelijke beperkingen kunnen het vermogen van ontwikkelaars van softwaretoepassingen om alternatieve distributiekkanalen te gebruiken en de mogelijkheid voor eindgebruikers om te kiezen tussen verschillende softwaretoepassingen uit verschillende distributiekkanalen beperken en moeten worden verboden omdat ze oneerlijk zijn en de betwistbaarheid van kernplatformdiensten kunnen verzwakken. Om ervoor te zorgen dat softwaretoepassingen of appstores van derden de integriteit van de hardware of het besturingssysteem die door de poortwachter ter beschikking worden gesteld, niet in gevaar brengen, kan de betrokken poortwachter evenredige technische of contractuele maatregelen nemen, indien de poortwachter kan aantonen dat dergelijke maatregelen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn en dat er geen minder beperkende middelen zijn om de integriteit van de hardware of het besturingssysteem te waarborgen.
- (48) Poortwachters zijn vaak verticaal geïntegreerd en bieden eindgebruikers bepaalde producten of diensten aan via hun eigen kernplatformdiensten of via een zakelijke gebruiker waarover zij zeggenschap uitoefenen, hetgeen vaak tot belangenconflicten leidt. Dit kan onder meer inhouden dat een poortwachter zijn eigen onlinetussenhandelsdiensten aanbiedt via een onlinezoekmachine. Wanneer poortwachters deze producten of diensten op de kernplatformdienst aanbieden, kunnen zij hun aanbod beter positioneren in de rangschikking dan de producten van derden die ook op die kernplatformdienst actief zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met producten of diensten, waaronder andere kernplatformdiensten, die in de door onlinezoekmachines gegeven resultaten worden gerangschikt, of die geheel of gedeeltelijk zijn ingebed in de resultaten van onlinezoekmachines, gegroepeerde resultaten die in een bepaald thema zijn gespecialiseerd, die samen met de resultaten van een onlinezoekmachine worden weergegeven en door bepaalde eindgebruikers worden beschouwd of gebruikt als een afzonderlijke of aanvullende dienst naast de

onlinezoekmachine. Andere voorbeelden zijn softwaretoepassingen die worden verspreid via appstores, of producten of diensten die prominent worden weergegeven in de nieuwsfeed van een sociaal netwerk, of producten of diensten die in de zoekresultaten zijn gerangschikt of op een onlinemarktplaats worden weergegeven. In die omstandigheden speelt de poortwachter een dubbele rol als tussenpersoon voor derde aanbieders en als directe aanbieder van zijn producten of diensten. Bijgevolg hebben deze poortwachters de mogelijkheid om de betwistbaarheid van die producten of diensten op deze kernplatformdiensten rechtstreeks te ondermijnen, ten nadele van zakelijke gebruikers waarover de poortwachter geen zeggenschap heeft.

- (49) In dergelijke situaties mag de poortwachter in geen enkele vorm, waaronder met juridische, commerciële of technische middelen, de producten of diensten die hij zelf aanbiedt of die hij aanbiedt via een zakelijke gebruiker waarover hij zeggenschap heeft, een gedifferentieerde of preferentiële behandeling geven in de rangschikking op de kernplatformdienst. Om ervoor te zorgen dat deze verplichting doel treft, moet er ook voor worden gezorgd dat de voorwaarden die van toepassing zijn op een dergelijke rangschikking over het algemeen eerlijk zijn. De rangschikking moet in dit verband betrekking hebben op alle vormen van relatieve opvallendheid, zoals beeldweergave, beoordeling, verwijzing of spraakresultaten. Om ervoor te zorgen dat deze verplichting doeltreffend is en niet kan worden ontdoken, moet zij ook van toepassing zijn op maatregelen die een gelijkwaardig effect kunnen hebben als de gedifferentieerde of preferentiële behandeling in de rangschikking. De op grond van artikel 5 van Verordening (EU) 2019/1150 vastgestelde richtsnoeren moeten ook de uitvoering en handhaving van deze verplichting vergemakkelijken³⁴.
- (50) Poortwachters mogen de vrije keuze van eindgebruikers niet beperken of verhinderen door het technisch onmogelijk te maken over te stappen naar andere softwaretoepassingen en -diensten of zich op andere softwaretoepassingen en -diensten te abonneren. Hierdoor zouden meer aanbieders hun diensten kunnen aanbieden, waardoor uiteindelijk de eindgebruiker meer keuze krijgt. Poortwachters moeten een vrije keuze waarborgen, ongeacht of zij de fabrikant zijn van hardware waarmee toegang kan worden verkregen tot dergelijke softwaretoepassingen of -diensten, en mogen geen kunstmatige technische belemmeringen opwerpen om het overstappen onmogelijk of ondoeltreffend te maken. Het louter aanbieden van een bepaald product of bepaalde dienst aan consumenten, onder meer door middel van voorinstallatie, en de verbetering van het aanbod voor eindgebruikers, zoals betere prijzen of een hogere kwaliteit, mogen niet worden beschouwd als een verboden belemmering om over te stappen.
- (51) Poortwachters kunnen eindgebruikers beletten toegang te krijgen tot online-inhoud en -diensten, waaronder softwaretoepassingen. Daarom moeten regels worden vastgesteld die ervoor zorgen dat het gedrag van poortwachters geen afbreuk doet aan het recht van eindgebruikers op toegang tot een open internet. Poortwachters kunnen eindgebruikers ook technisch beperken in hun vermogen om effectief over te stappen tussen verschillende aanbieders van internettoegangsdiensten, met name door hun zeggenschap over besturingssystemen of hardware. Dit leidt tot een verstoring van het gelijke speelveld voor internettoegangsdiensten en schaadt uiteindelijk de eindgebruikers. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat poortwachters

³⁴ Mededeling van de Commissie: Richtsnoeren betreffende transparantie van de rangschikking overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad (PB C 424 van 8.12.2020, blz. 1).

eindgebruikers niet onnodig beperken in hun keuze van aanbieder van internettoegangsdiensten.

- (52) Poortwachters kunnen ook een dubbele rol spelen als ontwikkelaars van besturingssystemen en als fabrikanten van apparatuur, ook met betrekking tot de technische functies die een dergelijk apparaat kan hebben. Zo kan een poortwachter die fabrikant van een apparaat is, de toegang beperken tot bepaalde functionaliteiten in dit apparaat, zoals NFC-technologie (near field communication) en de software die wordt gebruikt om die technologie te bedienen, die nodig kan zijn voor de effectieve verlening van een ondersteunende dienst door de poortwachter maar ook door een potentiële derde aanbieder van een dergelijke ondersteunende dienst. Een dergelijke toegang kan ook nodig zijn voor softwaretoepassingen die verband houden met de relevante ondersteunende diensten, om daadwerkelijk soortgelijke functionaliteiten te bieden als die welke door poortwachters worden aangeboden. Indien een dergelijke dubbele rol wordt gebruikt op een manier die alternatieve aanbieders van ondersteunende diensten of softwaretoepassingen belet om onder gelijke voorwaarden toegang te krijgen tot dezelfde besturingssystemen, hardware of softwarekenmerken die beschikbaar zijn of worden gebruikt bij het verlenen van ondersteunende diensten door de poortwachter, kan dit de innovatie door aanbieders van dergelijke ondersteunende diensten en de keuze voor eindgebruikers van die diensten aanzienlijk ondermijnen. De poortwachters moeten daarom worden verplicht om onder gelijke voorwaarden te zorgen voor toegang tot en interoperabiliteit met dezelfde besturingssystemen, hardware of softwarekenmerken die beschikbaar zijn of worden gebruikt bij het verlenen van ondersteunende diensten door de poortwachter
- (53) De voorwaarden waaronder poortwachters onlineadvertentiediensten verlenen aan zakelijke gebruikers, daaronder zowel adverteerders als uitgevers begrepen, zijn vaak ondoorzichtig. Dit leidt vaak tot een gebrek aan informatie voor adverteerders en uitgevers over de impact van een bepaalde advertentie. Ter versterking van de eerlijkheid, transparantie en betwistbaarheid van onlineadvertentiediensten die in het kader van deze verordening zijn aangewezen, alsook die welke volledig geïntegreerd zijn met andere kernplatformdiensten van dezelfde aanbieder, moeten de aangewezen poortwachters daarom adverteerders en uitgevers op verzoek gratis toegang bieden tot de instrumenten voor prestatiemeting van de poortwachter en tot de informatie die adverteerders, reclamebureaus die namens een bedrijf advertenties plaatsen en uitgevers nodig hebben om hun eigen onafhankelijke controle van de betrokken onlineadvertentiediensten uit te voeren.
- (54) Poortwachters hebben toegang tot grote hoeveelheden gegevens die zij verzamelen bij de verlening van kernplatformdiensten en andere digitale diensten. Om ervoor te zorgen dat poortwachters de betwistbaarheid van kernplatformdiensten en het innovatiepotentieel van de dynamische digitale sector niet ondermijnen door het zakelijke gebruikers moeilijker te maken hun gegevens effectief over te dragen, moeten zakelijke gebruikers en eindgebruikers effectieve en onmiddellijke toegang krijgen, in een gestructureerd, algemeen gebruikt en machineleesbaar formaat, tot de gegevens die zij hebben verstrekt of gegenereerd in het kader van hun gebruik van de betrokken kernplatformdiensten van de poortwachter. Dit moet ook gelden voor alle andere gegevens op verschillende aggregatieniveaus die nodig kunnen zijn om deze overdraagbaarheid daadwerkelijk mogelijk te maken. Er moet ook voor worden gezorgd dat zakelijke gebruikers en eindgebruikers dergelijke gegevens in real time doeltreffend kunnen overdragen, bijvoorbeeld door middel van hoogwaardige applicatieprogramma-interfaces. Als de overstap naar andere aanbieders of multi-

homing worden vergemakkelijkt, zal dit op zijn beurt tot een grotere keuze voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers leiden en een stimulans zijn voor innovatie door poortwachters en zakelijke gebruikers.

- (55) Zakelijke gebruikers die gebruikmaken van grote, door poortwachters aangeboden kernplatformdiensten en eindgebruikers van dergelijke zakelijke gebruikers, leveren en genereren een grote hoeveelheid gegevens, waaronder gegevens die uit dergelijk gebruik worden afgeleid. Om ervoor te zorgen dat zakelijke gebruikers toegang hebben tot de relevante gegevens die op die manier worden gegenereerd, moet de poortwachter op hun verzoek gratis toegang bieden tot dergelijke gegevens. Deze toegang moet ook worden verleend aan derden waarmee de zakelijke gebruiker een contract heeft gesloten en die voor de zakelijke gebruiker als verwerker van deze gegevens optreden. Het kan gaan om gegevens die door dezelfde zakelijke gebruikers en dezelfde eindgebruikers van deze zakelijke gebruikers worden verstrekt of gegenereerd in het kader van andere diensten die door dezelfde poortwachter worden verleend, indien deze onlosmakelijk verbonden zijn met het desbetreffende verzoek. Een poortwachter mag geen contractuele of andere beperkingen opleggen om zakelijke gebruikers te beletten toegang te krijgen tot relevante gegevens en moet het voor zakelijke gebruikers mogelijk maken hun eindgebruikers toestemming te vragen om die gegevens op te vragen en er toegang toe te krijgen indien een dergelijke toestemming vereist is op grond van Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn 2002/58/EG. Poortwachters moeten ook de toegang tot deze gegevens in real time vergemakkelijken door middel van passende technische maatregelen, zoals het opzetten van hoogwaardige applicatieprogramma-interfaces.
- (56) De waarde van onlinezoekmachines voor hun respectieve zakelijke gebruikers en eindgebruikers neemt toe naarmate het totale aantal dergelijke gebruikers toeneemt. Aanbieders van onlinezoekmachines verzamelen en bewaren geaggregeerde datasets met informatie over de zoekopdrachten van gebruikers en de wijze waarop zij zijn omgegaan met de zoekresultaten. Aanbieders van onlinezoekmachinediensten verzamelen deze gegevens op basis van zoekopdrachten op hun eigen onlinezoekmachine en, in voorkomend geval, van zoekopdrachten op de platforms van hun commerciële downstreampartners. Als poortwachters toegang hebben tot dergelijke gegevens over rangschikkingen, zoekopdrachten, clicks en weergaven vormt dit een belangrijke toegangs- of expansiedrempel die de betwistbaarheid van onlinezoekmachinediensten ondermijnt. Poortwachters moeten daarom worden verplicht om andere aanbieders van dergelijke diensten onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang te verlenen tot deze gegevens over rangschikkingen, zoekopdrachten, clicks en weergaven in verband met door consumenten gegenereerde gratis en betaalde zoekopdrachten op onlinezoekmachinediensten, zodat deze derde aanbieders hun diensten kunnen optimaliseren en de relevante kernplatformdiensten kunnen beconcurreren. Deze toegang moet ook worden verleend aan derden waarmee een aanbieder van zoekmachinediensten een contract heeft gesloten en die voor die aanbieder als verwerker van deze gegevens optreden. Bij het verlenen van toegang tot zijn zoekgegevens moet een poortwachter de bescherming van de persoonsgegevens van eindgebruikers met passende middelen waarborgen, zonder daarbij de kwaliteit of bruikbaarheid van de gegevens substantieel aan te tasten.
- (57) Met name poortwachters die toegang verlenen tot appstores zijn voor zakelijke gebruikers belangrijk als toegangspoort tot hun eindgebruikers. Gezien de ongelijke onderhandelingspositie van de poortwachters en de zakelijke gebruikers van hun

appstores, mag het deze poortwachters niet worden toegestaan algemene voorwaarden, waaronder prijsstellingsvoorwaarden, op te leggen die oneerlijk zouden zijn of tot ongerechtvaardigde differentiatie zouden leiden. Prijsstellingsvoorwaarden of andere algemene toegangsvoorwaarden moeten als oneerlijk worden beschouwd indien zij leiden tot een onevenwicht tussen de rechten en plichten van zakelijke gebruikers of tot een voordeel voor de poortwachter dat niet in verhouding staat tot de door de poortwachter aan zakelijke gebruikers verleende dienst of tot een nadeel voor zakelijke gebruikers bij het aanbieden van dezelfde of soortgelijke diensten als de poortwachter. De volgende benchmarks kunnen als maatstaf dienen om de eerlijkheid van algemene toegangsvoorwaarden te bepalen: tarieven of voorwaarden van andere aanbieders van appstores voor dezelfde of soortgelijke diensten; tarieven of voorwaarden van de aanbieder van de appstore voor andere aanverwante of soortgelijke diensten of voor andere soorten eindgebruikers; tarieven of voorwaarden van de aanbieder van de appstore voor dezelfde dienst in andere geografische regio's; tarieven of voorwaarden van de aanbieder van de appstore voor dezelfde dienst die de poortwachter zelf aanbiedt. Deze verplichting mag geen toegangsrecht inhouden en mag geen afbreuk doen aan het vermogen van aanbieders van appstores om de vereiste verantwoordelijkheid op zich te nemen in de strijd tegen illegale en ongewenste inhoud, zoals bepaald in Verordening [wet inzake digitale diensten].

- (58) Om ervoor te zorgen dat de in deze verordening vastgestelde verplichtingen doeltreffend zijn en tegelijk beperkt blijven tot wat nodig is om de betwistbaarheid te waarborgen en de schadelijke gevolgen van het oneerlijke gedrag van poortwachters aan te pakken, is het belangrijk deze verplichtingen duidelijk te definiëren en te omschrijven, zodat de poortwachter deze onmiddellijk kan naleven, met volledige inachtneming van Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn 2002/58/EG en van de regels inzake consumentenbescherming, cyberbeveiliging en productveiligheid. De poortwachters moeten ervoor zorgen dat ze deze verordening vanaf de ontwerptafel naleven. Daarom moeten de noodzakelijke maatregelen zoveel mogelijk en waar nodig worden geïntegreerd in het door de poortwachters gebruikte technologische ontwerp. In bepaalde gevallen kan het echter passend zijn dat de Commissie, na overleg met de betrokken poortwachter, nadere verduidelijking verstrekt over bepaalde maatregelen die de betrokken poortwachter moet nemen om effectief te voldoen aan de verplichtingen die verder kunnen worden gespecificeerd. Deze mogelijkheid van een regelgevingsdialoog moet de naleving door poortwachters vergemakkelijken en de correcte uitvoering van de verordening bespoedigen.
- (59) Als aanvullend element ter waarborging van de evenredigheid moeten poortwachters de mogelijkheid krijgen om, voor zover nodig, in uitzonderlijke omstandigheden die buiten de macht van de poortwachter vallen, zoals een onvoorziene externe schok waardoor een aanzienlijk deel van de vraag van de eindgebruiker naar de betrokken kernplatformdienst tijdelijk wegvalt, om opschorting te verzoeken van een specifieke verplichting indien de poortwachter aantoonbaar dat naleving van een specifieke verplichting de economische levensvatbaarheid van de activiteiten van de poortwachter in de Unie in gevaar brengt.
- (60) In uitzonderlijke omstandigheden die gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare zedelijkheid, volksgezondheid of openbare veiligheid, moet de Commissie kunnen besluiten dat de betrokken verplichting niet van toepassing is op een specifieke kernplatformdienst. Een aantasting van deze openbare belangen kan erop wijzen dat de kosten voor de samenleving als geheel om een bepaalde verplichting af te dwingen, in een bepaald uitzonderlijk geval te hoog en dus onevenredig zouden zijn. De

regelgevingsdialoog die de naleving moet vergemakkelijken aan de hand van beperkte opschortings- en vrijstellingsmogelijkheden, moet waarborgen dat de verplichtingen uit hoofde van deze verordening evenredig zijn, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de beoogde effecten inzake eerlijkheid en betwistbaarheid.

- (61) De belangen van eindgebruikers op het gebied van gegevensbescherming en privacy zijn altijd relevant bij beoordelingen van mogelijke negatieve effecten van de waargenomen praktijk van poortwachters met betrekking tot het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens van eindgebruikers. Wanneer wordt gezorgd voor een passend niveau van transparantie van de door poortwachters toegepaste profileringspraktijken, vergemakkelijkt dit de betwistbaarheid van kernplatformdiensten, omdat er externe druk op poortwachters wordt uitgeoefend om te voorkomen dat diepgaande consumentenprofilering de industriestandaard wordt, aangezien potentiële nieuwkomers of startende aanbieders niet in dezelfde mate, minder diepgaand en niet op vergelijkbare schaal toegang hebben tot dergelijke gegevens. Meer transparantie moet ervoor zorgen dat andere aanbieders van kernplatformdiensten zich beter kunnen differentiëren door een betere bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan te bieden. Om een minimumniveau van doeltreffendheid van deze transparantieplichting te waarborgen, moeten poortwachters ten minste beschrijven op welke basis zij profileren, onder meer door aan te geven of er gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens en gegevens die worden afgeleid uit de activiteiten van de gebruiker, hoe die gegevens worden verwerkt, met welk doel het profiel wordt opgesteld en uiteindelijk wordt gebruikt, welk effect een dergelijke profilering heeft op de diensten van de poortwachter en welke stappen zijn ondernomen om eindgebruikers in kennis te stellen van het gebruik van dergelijke profilering en om hun toestemming hiervoor te vragen.
- (62) Om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van deze verordening volledig en blijvend worden verwezenlijkt, moet de Commissie kunnen beoordelen of een aanbieder van kernplatformdiensten als poortwachter moet worden aangewezen zonder dat de in deze verordening vastgestelde kwantitatieve drempels worden gehaald, of aanvullende maatregelen gerechtvaardigd zijn naar aanleiding van systematische niet-naleving door een poortwachter, en of de lijst van verplichtingen om oneerlijke praktijken door poortwachters aan te pakken moet worden herzien en extra praktijken moeten worden vastgesteld die op vergelijkbare wijze oneerlijk zijn en de betwistbaarheid van de digitale markten beperken. Een dergelijke beoordeling moet gebaseerd zijn op marktonderzoeken die binnen een passend tijdsbestek worden uitgevoerd, met gebruikmaking van duidelijke procedures en termijnen, om het voorziene effect van deze verordening op de betwistbaarheid en eerlijkheid in de digitale sector te ondersteunen en de nodige rechtszekerheid te bieden.
- (63) Na een marktonderzoek kan worden vastgesteld dat een onderneming die een kernplatformdienst aanbiedt, voldoet aan alle overkoepelende kwalitatieve criteria om als poortwachter te worden aangemerkt. Die onderneming moet dan in beginsel voldoen aan alle in deze verordening vastgestelde relevante verplichtingen. De Commissie mag poortwachters die zij heeft aangewezen als poortwachters die in de nabije toekomst een stevig verankerde en duurzame positie zullen innemen, echter alleen verplichtingen opleggen die noodzakelijk en passend zijn om te voorkomen dat de betrokken poortwachter met betrekking tot zijn activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie inneemt. Met betrekking tot dergelijke opkomende poortwachters moet de Commissie er rekening mee houden dat deze status in beginsel van tijdelijke aard is, en daarom moet op een bepaald moment worden besloten of een dergelijke

aanbieder van kernplatformdiensten moet worden onderworpen aan alle verplichtingen voor poortwachters omdat hij een stevig verankerde en duurzame positie heeft verworven, of dat uiteindelijk niet aan de voorwaarden voor aanwijzing wordt voldaan, waardoor alle eerder opgelegde verplichtingen moeten worden opgeheven.

- (64) De Commissie moet onderzoeken en beoordelen of aanvullende gedragscorrigerende of, in voorkomend geval, structurele maatregelen gerechtvaardigd zijn om ervoor te zorgen dat de poortwachter de doelstellingen van deze verordening niet kan ondergraven door systematisch niet te voldoen aan een of meer van de in deze verordening vastgestelde verplichtingen, waardoor zijn poortwachterspositie verder wordt versterkt. Dit kan het geval zijn indien de poortwachter een nog grotere plaats inneemt op de interne markt, de economische afhankelijkheid van zakelijke gebruikers en eindgebruikers van de kernplatformdiensten van de poortwachter verder is toegenomen omdat hun aantal verder is toegenomen, en de poortwachter van een nog stevigere verankering van zijn positie profiteert. Daarom moet de Commissie in dergelijke gevallen de bevoegdheid hebben om, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de nodige gedragscorrigerende alsook structurele maatregelen te kunnen opleggen. Structurele maatregelen, zoals wettelijke, functionele of structurele scheiding, met inbegrip van de afstoting van een bedrijf of bedrijfsonderdeel, mogen alleen worden opgelegd als er niet een even effectieve gedragscorrigerende maatregel bestaat of als een dergelijke even effectieve maatregel voor de betrokken onderneming belastender zou zijn dan de structurele maatregel. Wijzigingen in de structuur van een onderneming zoals deze bestond voordat de systematische niet-naleving werd vastgesteld, zouden alleen evenredig zijn wanneer er een aanzienlijk risico bestaat dat deze systematische niet-naleving het gevolg is van de structuur van de betrokken onderneming zelf.
- (65) De diensten en praktijken op kernplatformdiensten en -markten kunnen snel aanzienlijk veranderen. Om ervoor te zorgen dat deze verordening actueel blijft en een doeltreffend en alomvattend antwoord biedt op de problemen die poortwachters met zich meebrengen, is het belangrijk te voorzien in een regelmatige herziening van de lijsten van kernplatformdiensten en van de verplichtingen waarin deze verordening voorziet. Dit is met name belangrijk om ervoor te zorgen dat gedrag wordt geïdentificeerd dat de betwistbaarheid van kernplatformdiensten kan beperken of dat oneerlijk is. Hoewel het, gezien de snel veranderende aard van de digitale sector, belangrijk is regelmatig een herziening uit te voeren om rechtszekerheid met betrekking tot de regelgevingsvoorwaarden te waarborgen, moeten alle herzieningen binnen een redelijke en passende termijn worden uitgevoerd. Verder moeten marktonderzoekers ervoor zorgen dat de Commissie op grond van solide bewijzen kan beoordelen of zij moet voorstellen deze verordening te wijzigen door de lijsten van kernplatformdiensten uit te breiden of nader te specificeren. Zij moeten er tevens voor zorgen dat de Commissie op grond van solide bewijzen kan beoordelen of zij moet voorstellen de in deze verordening vastgestelde verplichtingen te wijzigen, dan wel of zij een gedelegeerde handeling tot actualisering van die verplichtingen moet vaststellen.
- (66) Indien poortwachters zich schuldig maken aan oneerlijk gedrag of gedrag dat afbreuk doet aan de betwistbaarheid van de kernplatformdiensten die reeds in het kader van deze verordening zijn aangewezen, maar deze gedragingen niet uitdrukkelijk onder de verplichtingen vallen, moet de Commissie deze verordening kunnen actualiseren door middel van gedelegeerde handelingen. Dergelijke actualiseringen door middel van gedelegeerde handelingen moeten aan dezelfde onderzoeksnorm voldoen en moeten

dus na een marktonderzoek plaatsvinden. De Commissie moet ook een vooraf bepaalde norm naleven bij het identificeren van dergelijke gedragingen. Deze wettelijke norm moet ervoor zorgen dat het soort verplichtingen dat op elk gegeven moment uit hoofde van deze verordening aan poortwachters kan worden opgelegd, voldoende voorspelbaar is.

- (67) Wanneer een poortwachter in de loop van een inbreukprocedure of een onderzoek naar systematische niet-naleving toezeggingen doet aan de Commissie, moet zij een besluit kunnen nemen waarbij deze toezeggingen bindend worden verklaard voor de betrokken poortwachter, indien zij van oordeel is dat de toezeggingen de effectieve naleving van de verplichtingen van deze verordening waarborgen. In dit besluit moet ook worden vastgesteld dat er geen gronden meer zijn voor een optreden van de Commissie.
- (68) Met het oog op een doeltreffende uitvoering en naleving van deze verordening moet de Commissie over sterke onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden beschikken zodat zij de in deze verordening vastgestelde regels kan onderzoeken, handhaven en monitoren, en tegelijkertijd kan zorgen voor de eerbiediging van het grondrecht om te worden gehoord en om toegang te hebben tot het dossier in het kader van de handhavingsprocedures. De Commissie moet over deze onderzoeksbevoegdheden beschikken, ook voor het uitvoeren van marktonderzoeken met het oog op de actualisering en herziening van deze verordening.
- (69) De Commissie moet de bevoegdheid krijgen om in de hele Unie de voor de toepassing van deze verordening vereiste informatie op te vragen. De Commissie moet met name toegang hebben tot alle relevante documenten, gegevens, databanken, algoritmen en informatie die nodig zijn om onderzoeken te openen en uit te voeren en om toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze verordening, ongeacht wie de documenten, gegevens of informatie in kwestie bezit en ongeacht de vorm of het formaat ervan, het opslagmedium of de plaats waar deze zijn opgeslagen.
- (70) De Commissie moet ondernemingen of ondernemersverenigingen rechtstreeks kunnen verzoeken alle relevante bewijzen, gegevens en informatie te verstrekken. Bovendien moet de Commissie voor de toepassing van deze verordening alle relevante informatie kunnen opvragen bij overheidsinstanties, -organen of -agentschappen in de lidstaat of bij natuurlijke personen of rechtspersonen. Wanneer ondernemingen gehoor geven aan een besluit van de Commissie, zijn zij verplicht feitelijke vragen te beantwoorden en documenten te verstrekken.
- (71) De Commissie moet ook de bevoegdheid krijgen om ter plaatse inspecties uit te voeren, personen te horen die mogelijk over nuttige informatie beschikken, en de afgelegde verklaringen te registreren.
- (72) De Commissie moet de nodige maatregelen kunnen nemen om toezicht te houden op de daadwerkelijke uitvoering en naleving van de in deze verordening vastgestelde verplichtingen. Zo moet de Commissie, om zich te laten bijstaan in dit proces, onafhankelijke externe deskundigen en auditoren kunnen aanstellen, onder meer, in voorkomend geval, van bevoegde onafhankelijke instanties, zoals autoriteiten voor gegevensbescherming of consumentenbescherming.
- (73) De naleving van de uit hoofde van deze verordening opgelegde verplichtingen moet door middel van geldboeten en dwangsommen kunnen worden afgedwongen. Daarom moet ook het passende niveau van de geldboeten en dwangsommen voor niet-naleving van de verplichtingen en schending van de procedureregels worden vastgesteld, met

inachtneming van passende verjaringstermijnen. Het Hof van Justitie moet volledige rechtsmacht hebben met betrekking tot geldboeten en dwangsommen.

- (74) Om te waarborgen dat de geldboeten die aan ondernemersverenigingen voor door hen begane inbreuken zijn opgelegd, daadwerkelijk worden geïnd, moeten de voorwaarden worden vastgelegd waaronder de Commissie de leden van de vereniging met betrekking tot betaling van de boete kan aanspreken indien de vereniging insolvent is.
- (75) In het kader van procedures uit hoofde van deze verordening moeten de betrokken ondernemingen het recht krijgen om door de Commissie te worden gehoord en moeten de genomen besluiten breed worden bekendgemaakt. Het recht op behoorlijk bestuur en het recht van verdediging van de betrokken ondernemingen, met name het recht tot inzage van het dossier en het recht om te worden gehoord, moeten worden gewaarborgd, zij het dat de bescherming van vertrouwelijke informatie van essentieel belang is. Met inachtneming van de vertrouwelijkheid van de informatie moet de Commissie er voorts voor zorgen dat alle informatie waarop het besluit is gebaseerd, in die mate openbaar wordt gemaakt dat de adressaat van het besluit de feiten en overwegingen die tot het besluit hebben geleid, kan begrijpen. Ten slotte kunnen bepaalde zakelijke bescheiden, zoals de communicatie tussen advocaten en hun cliënten, onder bepaalde voorwaarden als vertrouwelijk worden beschouwd indien aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan.
- (76) Teneinde uniforme voorwaarden voor de uitvoering van de artikelen 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 en 30 te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad³⁵.
- (77) Het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 ingestelde raadgevend comité moet ook adviezen uitbrengen over bepaalde individuele besluiten van de Commissie die overeenkomstig deze verordening worden genomen. Om ervoor te zorgen dat markten in de digitale sector in de hele Unie waarop poortwachters aanwezig zijn, betwistbaar en eerlijk zijn, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen ter aanvulling van deze verordening. In het bijzonder moeten gedelegeerde handelingen worden vastgesteld met betrekking tot de methode tot bepaling van de kwantitatieve drempels voor de aanwijzing van poortwachters in het kader van deze verordening en met betrekking tot de actualisering van de in deze verordening vastgestelde verplichtingen wanneer de Commissie op basis van een marktonderzoek vaststelt dat de verplichtingen met betrekking tot praktijken die de betwistbaarheid van kernplatformdiensten beperken of die oneerlijk zijn, moeten worden geactualiseerd. Het is van bijzonder belang dat de Commissie tot passende raadpleging overgaat overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016³⁶. Met het oog op gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen moet er met name voor worden gezorgd dat het Europees Parlement en de Raad alle documenten

³⁵ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

³⁶ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten ontvangen, en moeten hun deskundigen systematisch toegang hebben tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.

- (78) De Commissie moet deze verordening op gezette tijden evalueren en nauwlettend de effecten ervan op de betwistbaarheid en eerlijkheid van zakelijke relaties in de onlineplatformeconomie monitoren, met name om na te gaan of de verordening in het licht van de relevante technologische of commerciële ontwikkelingen moet worden gewijzigd. In het kader van die evaluatie moeten de lijst van kernplatformdiensten alsook de verplichtingen voor poortwachters en de handhaving daarvan regelmatig worden herzien om ervoor te zorgen dat de digitale markten in de hele Unie betwistbaar en eerlijk zijn. Om een bredere blik te krijgen op de ontwikkelingen in de sector, moet bij de evaluatie rekening worden gehouden met de ervaringen van de lidstaten en relevante belanghebbenden. De Commissie kan in dit verband ook rekening houden met de adviezen en verslagen die haar zijn voorgelegd door het Waarnemingscentrum voor de onlineplatformeconomie, dat bij Besluit C(2018)2393 van de Commissie van 26 april 2018 werd opgericht. Na de evaluatie neemt de Commissie passende maatregelen. De Commissie moet bij de beoordelingen en herzieningen van de praktijken en verplichtingen waarin deze verordening voorziet, een hoog niveau van bescherming en eerbiediging van de gemeenschappelijke rechten en waarden van de EU, met name gelijkheid en non-discriminatie, waarborgen.
- (79) Het doel van deze verordening is te zorgen voor een betwistbare en eerlijke digitale sector in het algemeen en betwistbare en eerlijke kernplatformdiensten in het bijzonder, met het oog op de bevordering van innovatie, kwaliteitsvolle digitale producten en diensten, eerlijke en concurrerende prijzen, alsmede hoge kwaliteit en keuzevrijheid voor eindgebruikers in de digitale sector. Deze doelstelling kan niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt, maar kan, wegens het bedrijfsmodel en de activiteiten van de poortwachters en wegens de omvang en de effecten van hun activiteiten, alleen volledig worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel mag de Unie maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.

Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name de artikelen 16, 47 en 50. Deze verordening dient dan ook met eerbiediging van die rechten en beginselen te worden uitgelegd en toegepast, **HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:**

Hoofdstuk I

Onderwerp, toepassingsgebied en definities

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

1. Deze verordening stelt geharmoniseerde regels vast voor betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector van de hele Unie waarop poortwachters aanwezig zijn.

2. Deze verordening is van toepassing op kernplatformdiensten die door poortwachters worden verleend of aangeboden aan zakelijke gebruikers die in de Unie zijn gevestigd, of aan eindgebruikers die in de Unie zijn gevestigd of zich aldaar bevinden, ongeacht de plaats van vestiging of de verblijfplaats van de poortwachters en ongeacht het recht dat anders op de dienstverlening van toepassing zou zijn.
3. Deze verordening is niet van toepassing op markten:
 - a) die verband houden met elektronische communicatienetwerken als gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad³⁷;
 - b) die verband houden met elektronische communicatiediensten als gedefinieerd in artikel 2, punt 4, van Richtlijn (EU) 2018/1972, met uitzondering van die welke verband houden met interpersoonlijke communicatiediensten als gedefinieerd in artikel 2, punt 4, b), van die richtlijn.
4. Deze verordening doet met betrekking tot interpersoonlijke communicatiediensten geen afbreuk aan de bevoegdheden en taken die krachtens artikel 61 van Richtlijn (EU) 2018/1972 aan de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties zijn toegekend.
5. De lidstaten leggen de poortwachters geen verdere wettelijke of bestuursrechtelijke verplichtingen op om betwistbare en eerlijke markten te garanderen. Dit laat regels die andere legitieme openbare belangen nastreven, in overeenstemming met het recht van de Unie, onverlet. Met name belet niets in deze verordening de lidstaten om, teneinde consumenten te beschermen of oneerlijke concurrentie te bestrijden, aan ondernemingen, met inbegrip van aanbieders van kernplatformdiensten, verplichtingen op te leggen die verenigbaar zijn met het recht van de Unie, indien deze verplichtingen geen verband houden met de status van de betrokken ondernemingen als poortwachter in de zin van deze verordening.
6. Deze verordening doet geen afbreuk aan de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Evenmin doet zij afbreuk aan de toepassing van: nationale regels die mededingingsversturende overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen, onderling afgestemde feitelijke gedragingen en misbruik van machtsposities verbieden; nationale mededingingsregels die andere vormen van eenzijdige gedragingen verbieden, voor zover deze worden toegepast op andere ondernemingen dan poortwachters, of erop neerkomen dat aanvullende verplichtingen aan poortwachters worden opgelegd; Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad³⁸ en nationale regels inzake concentratiecontrole; Verordening (EU) 2019/1150 en Verordening (EU) .../... van het Europees Parlement en de Raad³⁹.
7. De nationale autoriteiten nemen geen besluiten die in strijd zijn met een door de Commissie uit hoofde van deze verordening vastgesteld besluit. De Commissie en de lidstaten voeren hun handhavingsmaatregelen uit in nauwe samenwerking en onderlinge coördinatie.

³⁷ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

³⁸ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de “EG-concentratieverordening”) (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1).

³⁹ Verordening (EU) .../... van het Europees Parlement en de Raad — Voorstel voor een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

Artikel 2
Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (1) “poortwachter”: een overeenkomstig artikel 3 aangewezen aanbieder van kernplatformdiensten;
- (2) “kernplatformdienst”: een van de volgende diensten:
 - a) onlinetussenhandelsdienst;
 - b) onlinezoekmachine;
 - c) online socialenetwerkdienst;
 - d) videoplatformdienst;
 - e) nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiedienst;
 - f) besturingssysteem;
 - g) cloudcomputerdienst;
 - h) advertentiedienst, waaronder advertentienetwerken, advertentie-uitwisselingsdiensten en ander advertentietussenhandelsdiensten, aangeboden door een aanbieder van een van de onder a) tot en met g) genoemde kernplatformdiensten;
- (3) “dienst van de informatiemaatschappij”: een dienst in de zin van artikel 1, lid 1, punt b), van Richtlijn (EU) 2015/1535;
- (4) “digitale sector”: de sector van producten en diensten die worden geleverd door middel van of via diensten van de informatiemaatschappij;
- (5) “onlinetussenhandelsdienst”: dienst als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2019/1150;
- (6) “onlinezoekmachine”: een digitale dienst als gedefinieerd in artikel 2, punt 5, van Verordening (EU) 2019/1150;
- (7) “online socialenetwerkdienst”: een platform dat eindgebruikers in staat stelt via meerdere apparaten met elkaar in verbinding te treden, inhoud te delen, te ontdekken en met elkaar te communiceren, met name via chats, posts, video’s en aanbevelingen;
- (8) “videoplatformdienst”: een dienst als gedefinieerd in artikel 1, punt 1, a bis, van Verordening 2010/13/EU⁴⁰;
- (9) “nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiedienst”: een dienst als gedefinieerd in artikel 2, punt 7, van Richtlijn (EU) 2018/1972;
- (10) “besturingssysteem”: systeemsoftware die de basisfuncties van de hardware of software regelt en softwaretoepassingen daarop mogelijk maakt;
- (11) “cloudcomputerdienst”: een digitale dienst als gedefinieerd in artikel 4, punt 19, van Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad⁴¹;

⁴⁰ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

- (12) “appstore”: een soort onlinetussenhandelsdienst die gericht is op softwaretoepassingen als te verstrekken product of dienst;
- (13) “softwaretoepassing”: een digitaal product dat of een digitale dienst die op een besturingssysteem draait;
- (14) “ondersteunende dienst”: dienst die wordt aangeboden in de context van of samen met kernplatformdiensten, met inbegrip van betalingsdiensten als gedefinieerd in artikel 4, punt 3, van Richtlijn (EU) 2015/2366 en technische diensten ter ondersteuning van het aanbieden van betalingsdiensten als omschreven in artikel 3, punt j), van Richtlijn (EU) 2015/2366 alsmede fulfilment-, identificatie- of advertentiediensten;
- (15) “identificatiedienst”: een type ondersteunende dienst die om het even welke soort verificatie van de identiteit van eindgebruikers of zakelijke gebruikers mogelijk maakt, ongeacht de gebruikte technologie;
- (16) “eindgebruiker”: elke natuurlijke of rechtspersoon die gebruikmaakt van kernplatformdiensten anders dan als zakelijke gebruiker;
- (17) “zakelijke gebruiker”: een natuurlijke of rechtspersoon die in commerciële of professionele hoedanigheid gebruikmaakt van kernplatformdiensten ten behoeve van of in het kader van het aanbieden van goederen of diensten aan eindgebruikers;
- (18) “rangschikking”: het relatieve belang dat wordt gegeven aan goederen of diensten die worden aangeboden via onlinetussenhandelsdiensten of online socialenetwerkdiensten, of de relevantie die onlinezoekmachines geven aan zoekresultaten, zoals gepresenteerd, georganiseerd of meegedeeld door respectievelijk de aanbieders van onlinetussenhandelsdiensten, online socialenetwerkdiensten of onlinezoekmachines, ongeacht de voor die presentatie, organisatie of communicatie gebruikte technologische middelen;
- (19) “gegevens”: elke digitale weergave van handelingen, feiten of informatie en elke compilatie van dergelijke handelingen, feiten of informatie, ook in de vorm van geluidsopnamen, visuele of audiovisuele opnamen;
- (20) “persoonsgegevens”: alle informatie als gedefinieerd in artikel 4, punt 1, van Verordening (EU) 2016/679;
- (21) “niet-persoonsgebonden gegevens”: andere informatie dan persoonsgegevens als gedefinieerd in artikel 4, punt 1, van Verordening (EU) 2016/679;
- (22) “onderneming”: alle verbonden bedrijven of verbonden ondernemingen die een groep vormen in de vorm van directe of indirecte zeggenschap over een bedrijf of onderneming door een ander en die een economische activiteit uitoefenen, ongeacht hun rechtsvorm en de wijze waarop zij worden gefinancierd;
- (23) “zeggenschap”: de mogelijkheid om een beslissende invloed uit te oefenen op een onderneming in de zin van Verordening (EU) nr. 139/2004.

⁴¹ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1).

Hoofdstuk II

Poortwachters

Artikel 3

Aanwijzing van poortwachters

1. Een aanbieder van kernplatformdiensten wordt als poortwachter aangewezen indien deze:
 - a) een aanzienlijke impact heeft op de interne markt;
 - b) een kernplatformdienst exploiteert die voor zakelijke gebruikers als een belangrijke toegangspoort fungeert om eindgebruikers te bereiken; en
 - c) met betrekking tot haar activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie inneemt of naar verwachting in de nabije toekomst een dergelijke positie zal innemen.
2. Een aanbieder van kernplatformdiensten wordt geacht te voldoen aan:
 - a) de eis van lid 1, punt a), indien de onderneming waartoe deze behoort in de laatste drie boekjaren in de Europese Economische Ruimte (EER) een jaaromzet van ten minste 6,5 miljard EUR heeft behaald, of indien de gemiddelde marktkapitalisatie of een gelijkwaardige reële marktwaarde van de onderneming waartoe deze behoort in het laatste boekjaar ten minste 65 miljard EUR bedroeg, en indien deze in ten minste drie lidstaten een kernplatformdienst aanbiedt;
 - b) de eis van lid 1, punt b), indien deze een kernplatformdienst aanbiedt met meer dan 45 miljoen maandelijkse actieve eindgebruikers die in de Unie zijn gevestigd of zich aldaar bevinden en meer dan 10 000 jaarlijkse actieve, in de Unie gevestigde zakelijke gebruikers in het laatste boekjaar;
voor de toepassing van de eerste alinea wordt met maandelijkse actieve eindgebruikers het gemiddelde aantal maandelijkse actieve eindgebruikers gedurende het grootste deel van het laatste boekjaar bedoeld;
 - c) de eis van lid 1, punt c), indien in elk van de laatste drie boekjaren aan de in punt b) genoemde drempels is voldaan.
3. Wanneer een aanbieder van kernplatformdiensten voldoet aan alle drempels van lid 2, stelt deze de Commissie daarvan in kennis binnen drie maanden nadat deze drempels zijn bereikt, en verstrekt deze de Commissie de in lid 2 bedoelde relevante informatie. Die kennisgeving bevat de in lid 2 bedoelde relevante informatie voor elk van de kernplatformdiensten van de aanbieder die aan de drempels van lid 2, punt b), voldoet. De kennisgeving wordt geactualiseerd wanneer andere kernplatformdiensten afzonderlijk aan de drempels van lid 2, punt b), voldoen.
Ook als een betrokken aanbieder van kernplatformdiensten de Commissie niet in kennis stelt van de krachtens dit lid vereiste informatie, kan de Commissie deze aanbieder te allen tijde als poortwachter aanwijzen overeenkomstig lid 4.
4. De Commissie wijst onverwijld en uiterlijk 60 dagen na ontvangst van de in lid 3 bedoelde volledige informatie de aanbieder van kernplatformdiensten die aan alle drempels van lid 2 voldoet, aan als poortwachter, tenzij die aanbieder in zijn

kennisgeving voldoende onderbouwde argumenten aanvoert om aan te tonen dat hij, in de omstandigheden waarin de betrokken kernplatformdienst actief is en rekening houdend met de in lid 6 vermelde elementen, niet aan de eisen van lid 1 voldoet.

Wanneer de poortwachter voldoende onderbouwde argumenten aanvoert om aan te tonen dat hij niet aan de eisen van lid 1 voldoet, past de Commissie lid 6 toe om te beoordelen of aan de criteria van lid 1 is voldaan.

5. De Commissie is overeenkomstig artikel 37 bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de methode te specificeren aan de hand waarvan wordt bepaald of aan de in lid 2 vastgestelde kwantitatieve drempels is voldaan, en om deze waar nodig regelmatig aan te passen aan marktontwikkelingen en technologische ontwikkelingen, met name met betrekking tot de drempel in lid 2, punt a).
6. Handelend volgens de procedure van artikel 15 kan de Commissie elke aanbieder van kernplatformdiensten die aan elk van de eisen van lid 1 voldoet, maar niet aan elk van de drempels van lid 2 voldoet, of die voldoende onderbouwde argumenten overeenkomstig lid 4 heeft aangevoerd, aanwijzen als poortwachter.

Daartoe houdt de Commissie rekening met de volgende elementen:

- a) de omvang, waaronder omzet en marktkapitalisatie, de activiteiten en de positie van de aanbieder van kernplatformdiensten;
- b) het aantal zakelijke gebruikers dat afhankelijk is van de kernplatformdienst om eindgebruikers te bereiken, alsook het aantal eindgebruikers;
- c) toetredingsdrempels als gevolg van netwerkeffecten en gegevensgestuurde voordelen, met name met betrekking tot de toegang van de aanbieder tot en de verzameling door de aanbieder van persoonsgegevens en niet-persoonsgebonden gegevens of de analysecapaciteiten van de aanbieder;
- d) schaal- en breedtevoordelen waarvan de aanbieder profiteert, ook met betrekking tot gegevens;
- e) lock-in van zakelijke gebruikers of eindgebruikers;
- f) andere structurele kenmerken van de markt.

Bij haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de te verwachten ontwikkelingen van deze elementen.

Indien de aanbieder van een kernplatformdienst die aan de kwantitatieve drempels van lid 2 voldoet, de door de Commissie gelaste onderzoeksmaatregelen in significante mate niet naleeft, ook niet nadat de aanbieder is verzocht binnen een redelijke termijn aan de eisen te voldoen en opmerkingen in te dienen, heeft de Commissie het recht deze aanbieder als poortwachter aan te wijzen.

Indien de aanbieder van een kernplatformdienst die niet aan de kwantitatieve drempels van lid 2 voldoet, de door de Commissie gelaste onderzoeksmaatregelen in significante mate niet naleeft, ook niet nadat de aanbieder is verzocht binnen een redelijke termijn aan de eisen te voldoen en opmerkingen in te dienen, heeft de Commissie het recht deze aanbieder als poortwachter aan te wijzen op basis van beschikbare gegevens.

7. Voor elke overeenkomstig lid 4 of lid 6 geïdentificeerde poortwachter stelt de Commissie vast tot welke betrokken onderneming deze behoort en stelt zij een lijst op van de betrokken kernplatformdiensten die binnen dezelfde onderneming worden

aangeboden en die afzonderlijk als belangrijke toegangspoort voor zakelijke gebruikers fungeren om eindgebruikers te bereiken als bedoeld in lid 1, punt b).

8. De poortwachter voldoet binnen zes maanden nadat een kernplatformdienst op de in lid 7 van dit artikel bedoelde lijst is opgenomen, aan de verplichtingen van de artikelen 5 en 6.

Artikel 4

Herziening van de status van poortwachters

1. De Commissie kan op verzoek of op eigen initiatief te allen tijde een overeenkomstig artikel 3 vastgesteld besluit heroverwegen, wijzigen of intrekken om een van de volgende redenen:
 - a) er is een wezenlijke verandering opgetreden in de feiten waarop het besluit steunt;
 - b) het besluit berustte op door de ondernemingen verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende informatie.
2. De Commissie herziet regelmatig, en ten minste om de twee jaar, of de aangewezen poortwachters nog steeds voldoen aan de eisen van artikel 3, lid 1, dan wel of nieuwe aanbieders van kernplatformdiensten aan die eisen voldoen. Bij de periodieke herziening wordt ook onderzocht of de lijst van betrokken kernplatformdiensten van de poortwachter moet worden aangepast.

Indien de Commissie op basis van de herziening overeenkomstig de eerste alinea tot de bevinding komt dat de feiten waarop de aanwijzing van aanbieders van kernplatformdiensten als poortwachters is gebaseerd, zijn veranderd, neemt zij dienovereenkomstig een besluit.
3. De Commissie publiceert en actualiseert op continue basis de lijst van poortwachters en de lijst van de kernplatformdiensten waarvoor de poortwachters aan de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 moeten voldoen.

HOOFDSTUK III

Praktijken van poortwachters die de betwistbaarheid beperken of oneerlijk zijn

Artikel 5

Verplichtingen voor poortwachters

Met betrekking tot elk van zijn overeenkomstig artikel 3, lid 7, geïdentificeerde kernplatformdiensten doet een poortwachter het volgende:

- a) de poortwachter combineert geen persoonsgegevens die afkomstig zijn van deze kernplatformdiensten met persoonsgegevens van andere diensten die door de poortwachter worden aangeboden of met persoonsgegevens van diensten van derden, en meldt eindgebruikers niet aan op andere diensten van de poortwachter teneinde persoonsgegevens te combineren, tenzij de eindgebruiker de specifieke keuze heeft gekregen en toestemming heeft verleend in de zin van Verordening (EU) 2016/679 ;
- b) de poortwachter laat zakelijke gebruikers toe dezelfde producten of diensten aan eindgebruikers aan te bieden via onlinetussenhandelsdiensten van derden tegen

prijzen of onder voorwaarden die verschillen van die welke via de onlinetussenhandelsdiensten van de poortwachter worden aangeboden;

- c) de poortwachter laat zakelijke gebruikers toe aanbiedingen aan eindgebruikers die via de kernplatformdienst zijn verworven, te promoten en contracten met deze eindgebruikers te sluiten, ongeacht of zij daarvoor gebruikmaken van de kernplatformdiensten van de poortwachter, en laat eindgebruikers toe om via de kernplatformdiensten van de poortwachter toegang te krijgen tot en gebruik te maken van inhoud, abonnementen, functies of andere artikelen door middel van de softwaretoepassing van een zakelijke gebruiker, wanneer deze artikelen door de eindgebruikers van de desbetreffende zakelijke gebruiker zijn gekocht zonder gebruik te maken van de kernplatformdiensten van de poortwachter;
- d) de poortwachter belet de zakelijke gebruikers niet of beperkt hen niet in hun mogelijkheden om bij een bevoegde overheidsinstantie problemen aan te kaarten in verband met praktijken van poortwachters;
- e) de poortwachter verplicht zakelijke gebruikers niet een identificatiedienst van de poortwachter te gebruiken, aan te bieden of daarmee te interageren in het kader van diensten die worden aangeboden door zakelijke gebruikers die gebruikmaken van de kernplatformdiensten van die poortwachter;
- f) de poortwachter verplicht zakelijke gebruikers of eindgebruikers niet zich te abonneren op of zich te registreren bij andere kernplatformdiensten die overeenkomstig artikel 3 zijn geïdentificeerd of die voldoen aan de drempels van artikel 3, lid 2, punt b), als voorwaarde voor toegang tot, inschrijving op of registratie op een van hun overeenkomstig dat artikel geïdentificeerde kernplatformdiensten;
- g) de poortwachter verstrekt de adverteerders en uitgevers aan wie hij advertentiediensten verleent op hun verzoek informatie over de prijs die de adverteerder en de uitgever hebben betaald, alsook over het bedrag of de vergoeding die aan de uitgever is betaald, voor de publicatie van een bepaalde advertentie en voor elk van de door de poortwachter geleverde betrokken advertentiediensten.

Artikel 6

Verplichtingen voor poortwachters die nader kunnen worden gespecificeerd

1. Met betrekking tot elk van zijn overeenkomstig artikel 3, lid 7, geïdentificeerde kernplatformdiensten doet een poortwachter het volgende:
 - a) wanneer een poortwachter de concurrentie aangaat met zakelijke gebruikers, onthoudt hij zich van het gebruik van gegevens die niet openbaar beschikbaar zijn en die worden gegenereerd door activiteiten van die zakelijke gebruikers, alsook van de eindgebruikers van die zakelijke gebruikers of van zijn kernplatformdiensten, of die worden verstrekt door die zakelijke gebruikers van zijn kernplatformdiensten of door de eindgebruikers van die zakelijke gebruikers;
 - b) de poortwachter laat eindgebruikers toe voorgeïnstalleerde softwaretoepassingen op zijn kernplatformdienst te verwijderen, onverminderd de mogelijkheid voor een poortwachter om dergelijke verwijdering te beperken met betrekking tot softwaretoepassingen die essentieel zijn voor de werking van het besturingssysteem of van het apparaat en die in technisch opzicht niet op zichzelf door derden kunnen worden aangeboden;

- c) de poortwachter maakt het mogelijk om softwaretoepassingen of appstores van derden die gebruikmaken van of in wisselwerking staan met de besturingssystemen van die poortwachter, te installeren en effectief te gebruiken, en maakt de toegang tot deze softwaretoepassingen of appstores met andere middelen dan de kernplatformdiensten van die poortwachter mogelijk. De poortwachter wordt niet belet evenredige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat softwaretoepassingen of appstores van derden de integriteit van de hardware of het besturingssysteem die door de poortwachter ter beschikking worden gesteld, niet in gevaar brengen;
- d) de poortwachter geeft in rangschikkingen geen gunstigere behandeling aan diensten en producten die worden aangeboden door de poortwachter zelf of door een derde die tot dezelfde onderneming behoort, in vergelijking met soortgelijke diensten of producten van derden, en de poortwachter past eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden voor die rangschikking toe;
- e) de poortwachter legt geen technische beperking op aan het vermogen van eindgebruikers om over te stappen en zich te abonneren op andere softwaretoepassingen en diensten waartoe toegang kan worden verkregen via het besturingssysteem van de poortwachter, ook wat betreft de keuze van de aanbieder van internettoegang voor eindgebruikers;
- f) de poortwachter maakt het voor zakelijke gebruikers en aanbieders van ondersteunende diensten mogelijk toegang te krijgen tot en te interageren met dezelfde functies van het besturingssysteem, van de hardware en van de software die beschikbaar zijn of worden gebruikt bij het verlenen van ondersteunende diensten door de poortwachter;
- g) de poortwachter biedt adverteerders en uitgevers op verzoek en kosteloos toegang tot de instrumenten voor prestatiemeting van de poortwachter en tot de informatie die adverteerders en uitgevers nodig hebben om zelf een onafhankelijke verificatie van hun advertentieportefeuille uit te voeren;
- h) de poortwachter zorgt voor effectieve portabiliteit van gegevens die zijn gegenereerd door de activiteit van een zakelijke gebruiker of eindgebruiker, en stelt met name instrumenten ter beschikking aan eindgebruikers om de gegevensportabiliteit te vergemakkelijken, in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679, onder meer door continue toegang in real time te bieden;
- i) de poortwachter biedt zakelijke gebruikers of door een zakelijke gebruiker gemachtigde derden kosteloos en op doeltreffende, hoogwaardige wijze continue en in real time toegang tot en gebruik van geaggregeerde of niet-geaggregeerde gegevens die worden verstrekt voor of gegenereerd in het kader van het gebruik van de betrokken kernplatformdiensten door die zakelijke gebruikers en de eindgebruikers die betrokken zijn bij de producten of diensten die door die zakelijke gebruikers worden geleverd; de poortwachter maakt de toegang tot en het gebruik van persoonsgegevens alleen mogelijk indien deze rechtstreeks verband houden met het gebruik door de eindgebruiker van producten of diensten die door de betrokken zakelijke gebruiker worden aangeboden via de betrokken kernplatformdienst, en wanneer de eindgebruiker voor een dergelijke uitwisseling toestemming geeft in de zin van Verordening (EU) 2016/679 ;

- j) de poortwachter verleent alle derde aanbieders van onlinezoekmachines op hun verzoek onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang tot gegevens over rangschikkingen, zoekopdrachten, clicks en weergaven in verband met gratis en betaalde zoekopdrachten die door eindgebruikers op onlinezoekmachines van de poortwachter zijn gegenereerd, mits de gegevens over zoekopdrachten, clicks en weergaven die persoonsgegevens zijn, geanonimiseerd worden;
 - k) de poortwachter past eerlijke en niet-discriminerende algemene voorwaarden toe voor de toegang door zakelijke gebruikers tot zijn overeenkomstig artikel 3 van deze verordening aangewezen appstore.
2. Voor de toepassing van lid 1, punt a), omvatten niet openbaar beschikbare gegevens alle door zakelijke gebruikers gegenereerde geaggregeerde en niet-geaggregeerde gegevens die kunnen worden afgeleid uit of verzameld aan de hand van de commerciële activiteiten van zakelijke gebruikers of hun klanten op de kernplatformdienst van de poortwachter.

Artikel 7

Naleving van verplichtingen voor poortwachters

1. De maatregelen die de poortwachter uitvoert om aan de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen te voldoen, zijn doeltreffend voor de verwezenlijking van de doelstelling van de desbetreffende verplichting. De poortwachter zorgt ervoor dat deze maatregelen worden uitgevoerd in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn 2002/58/EG en de wetgeving inzake cyberbeveiliging, consumentenbescherming en productveiligheid.
2. Indien de Commissie vaststelt dat de maatregelen die de poortwachter voornemens is uit te voeren overeenkomstig lid 1, of die hij heeft uitgevoerd, de effectieve naleving van de desbetreffende verplichtingen van artikel 6 niet garanderen, kan zij bij besluit bepalen welke maatregelen de betrokken poortwachter moet nemen. De Commissie neemt een dergelijk besluit binnen zes maanden na inleiding van de procedure overeenkomstig artikel 18.
3. Lid 2 van dit artikel laat de bevoegdheden van de Commissie op grond van de artikelen 25, 26 en 27 onverlet.
4. Met het oog op de vaststelling van het in lid 2 bedoelde besluit deelt de Commissie haar voorlopige bevindingen mee binnen drie maanden na de inleiding van de procedure. In de voorlopige bevindingen licht de Commissie toe welke maatregelen zij overweegt te nemen of welke maatregelen volgens haar door de betrokken aanbieder van kernplatformdiensten moeten worden genomen om de bezwaren in de voorlopige bevindingen doeltreffend aan te pakken.
5. Bij het specificeren van de in lid 2 bedoelde maatregelen zorgt de Commissie ervoor dat de maatregelen doeltreffend zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de desbetreffende verplichting en evenredig zijn in de specifieke omstandigheden van de poortwachter en de betrokken dienst.
6. Voor het specificeren van de verplichtingen uit hoofde van artikel 6, lid 1, punten j) en k), beoordeelt de Commissie ook of de voorgenomen of uitgevoerde maatregelen waarborgen dat er geen resterend onevenwicht is tussen de rechten en de plichten voor zakelijke gebruikers en of de maatregelen zelf de poortwachter geen voordeel

verschaffen dat niet in verhouding staat tot de dienst die de poortwachter aan zakelijke gebruikers verleent.

7. Een poortwachter kan de Commissie verzoeken een procedure in te leiden overeenkomstig artikel 18 om te bepalen of de maatregelen die de poortwachter voornemens is uit te voeren of ten uitvoer heeft gelegd op grond van artikel 6, doeltreffend zijn om het doel van de desbetreffende verplichting in de specifieke omstandigheden te verwezenlijken. Een poortwachter kan bij zijn verzoek een gemotiveerde kennisgeving indienen om met name uit te leggen waarom de maatregelen die hij voornemens is uit te voeren of ten uitvoer heeft gelegd, doeltreffend zijn voor de verwezenlijking van de doelstelling van de desbetreffende verplichting in de specifieke omstandigheden.

Artikel 8 *Opschorting*

1. Bij wijze van uitzondering kan de Commissie, op een met redenen omkleed verzoek van de poortwachter, met een besluit dat overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure wordt vastgesteld, een in de artikelen 5 en 6 bedoelde specifieke verplichting voor een kernplatformdienst geheel of gedeeltelijk opschorten, indien de poortwachter aantoont dat de naleving van die specifieke verplichting, als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden buiten de wil van de poortwachter, de economische levensvatbaarheid van de activiteiten van de poortwachter in de Unie in gevaar zou brengen, en alleen voor zover nodig om deze bedreiging voor zijn levensvatbaarheid aan te pakken. De Commissie streeft ernaar het opschortingsbesluit onverwijld en uiterlijk drie maanden na ontvangst van een volledig met redenen omkleed verzoek vast te stellen.
2. Indien de opschorting overeenkomstig lid 1 wordt verleend, herziet de Commissie jaarlijks haar opschortingsbesluit. Na een dergelijke herziening heft de Commissie de opschorting op of besluit zij dat nog steeds aan de voorwaarden van lid 1 wordt voldaan.
3. Op een met redenen omkleed verzoek van een poortwachter kan de Commissie de toepassing van de desbetreffende verplichting op een of meer afzonderlijke kernplatformdiensten reeds vóór het in lid 1 bedoelde besluit voorlopig opschorten.

Wanneer de Commissie het verzoek beoordeelt, houdt zij met name rekening met de gevolgen van de naleving van de specifieke verplichting voor de economische levensvatbaarheid van de activiteiten van de poortwachter in de Unie alsook voor derden. Aan de opschorting kunnen voorwaarden en verplichtingen worden verbonden die door de Commissie worden vastgesteld om een eerlijk evenwicht te bewaren tussen deze belangen en de doelstellingen van deze verordening. Een dergelijk verzoek kan te allen tijde worden gedaan en ingewilligd in afwachting van de beoordeling van de Commissie overeenkomstig lid 1.

Artikel 9 *Vrijstelling op grond van dwingende redenen van algemeen belang*

1. De Commissie kan, op een met redenen omkleed verzoek van een poortwachter of op eigen initiatief, bij besluit dat wordt vastgesteld overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure, de poortwachter geheel of gedeeltelijk vrijstellen van een specifieke verplichting van de artikelen 5 en 6 met betrekking tot

een overeenkomstig artikel 3, lid 7, geïdentificeerde individuele kernplatformdienst, indien een dergelijke vrijstelling gerechtvaardigd is om de in lid 2 van dit artikel genoemde redenen. De Commissie stelt het vrijstellingsbesluit uiterlijk drie maanden na ontvangst van een volledig met redenen omkleed verzoek vast.

2. Een vrijstelling overeenkomstig lid 1 kan alleen worden verleend op grond van de bescherming van:
 - a) de openbare zedelijkheid;
 - b) de volksgezondheid;
 - c) de openbare veiligheid.
3. Op een met redenen omkleed verzoek van een poortwachter of op eigen initiatief kan de Commissie de toepassing van de desbetreffende verplichting op een of meer afzonderlijke kernplatformdiensten reeds vóór het in lid 1 bedoelde besluit voorlopig opschorten.

Wanneer de Commissie het verzoek beoordeelt, houdt zij met name rekening met de gevolgen van de naleving van de specifieke verplichting op de in lid 2 vermelde gronden, alsook op de betrokken poortwachter en derden. Aan de opschorting kunnen voorwaarden en verplichtingen worden verbonden die door de Commissie worden vastgesteld om een eerlijk evenwicht te bewaren tussen de doelstellingen van de gronden van lid 2 en de doelstellingen van deze verordening. Een dergelijk verzoek kan te allen tijde worden gedaan en ingewilligd in afwachting van de beoordeling van de Commissie overeenkomstig lid 1.

Artikel 10

Actualisering van de verplichtingen voor poortwachters

1. De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 34 gedelegeerde handelingen vast te stellen met het oog op de actualisering van de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen wanneer zij op basis van een marktonderzoek overeenkomstig artikel 17 heeft vastgesteld dat nieuwe verplichtingen nodig zijn om praktijken aan te pakken die de betwistbaarheid van kernplatformdiensten beperken of die oneerlijk zijn op dezelfde wijze als de praktijken waarop de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 betrekking hebben.
1. Een praktijk in de zin van lid 1 wordt als oneerlijk of als beperkend voor de betwistbaarheid van kernplatformdiensten beschouwd wanneer:
 - a) er een onevenwicht is tussen de rechten en plichten van zakelijke gebruikers en de poortwachter een voordeel verkrijgt van zakelijke gebruikers dat niet in verhouding staat tot de dienst die de poortwachter aan zakelijke gebruikers verleent; of
 - b) de betwistbaarheid van de markten wordt verzwakt als gevolg van een dergelijke praktijk van poortwachters.

Artikel 11

Bestrijding van ontduiking

1. Een poortwachter ziet erop toe dat de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 volledig en daadwerkelijk worden nagekomen. De verplichtingen van de artikelen 5 en 6 zijn van toepassing op de overeenkomstig artikel 3 aangewezen kernplatformdiensten en

de uitvoering ervan wordt niet ondermijnd door gedragingen van de onderneming waartoe de poortwachter behoort, ongeacht of dit gedrag van contractuele, commerciële, technische of andere aard is.

2. Wanneer toestemming voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens vereist is om naleving van deze verordening te waarborgen, neemt een poortwachter de nodige maatregelen om zakelijke gebruikers in staat te stellen rechtstreeks de vereiste toestemming te verkrijgen voor de verwerking ervan, indien dit vereist is op grond van Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn 2002/58/EG, of om op andere manieren aan de regels en beginselen inzake gegevensbescherming en privacy van de Unie te voldoen, onder meer door zakelijke gebruikers in voorkomend geval naar behoren geanonimiseerde gegevens te verstrekken. De poortwachter mag het verkrijgen van deze toestemming door de zakelijke gebruiker niet belastender maken dan voor zijn eigen diensten.
3. Een poortwachter zorgt niet voor een verslechtering van de voorwaarden of kwaliteit van de kernplatformdiensten die worden verleend aan zakelijke gebruikers of eindgebruikers die gebruikmaken van de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde rechten of keuzes, of maakt de uitoefening van die rechten of keuzes niet onnodig moeilijk.

Artikel 12

Informatieplicht inzake concentraties

1. Een poortwachter informeert de Commissie over elke voorgenomen concentratie in de zin van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 139/2004 waarbij een andere aanbieder van kernplatformdiensten of enige andere in de digitale sector verleende dienst betrokken is, ongeacht of deze moet worden aangemeld bij een mededingingsautoriteit van de Unie op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 of bij een bevoegde nationale mededingingsautoriteit op grond van nationale concentratieregels.

Een poortwachter informeert de Commissie over een dergelijke concentratie voordat deze tot stand wordt gebracht en na de sluiting van de overeenkomst, de aankondiging van het openbaar bod of de verwerving van een zeggenschapsbelang.

2. De aanmelding overeenkomstig lid 1 bevat ten minste een beschrijving van, in het geval van de overnamekandidaten, hun omzet in de EER en hun wereldwijde jaaromzet, in het geval van alle betrokken kernplatformdiensten, hun respectieve jaarlijkse omzet in de EER, hun aantal jaarlijkse actieve zakelijke gebruikers en hun aantal maandelijks actieve eindgebruikers, alsmede de redenen voor de voorgenomen concentratie.
3. Indien na een concentratie als bedoeld in lid 1 extra kernplatformdiensten afzonderlijk voldoen aan de drempels van artikel 3, lid 2, punt b), stelt de betrokken poortwachter de Commissie daarvan binnen drie maanden na de totstandbrenging van de concentratie in kennis en verstrekt hij de Commissie de in artikel 3, lid 2, bedoelde informatie.

Artikel 13

Verplichte controle

Binnen zes maanden na zijn aanwijzing overeenkomstig artikel 3 dient een poortwachter bij de Commissie een door een onafhankelijke instantie gecontroleerde beschrijving in van alle technieken voor de profilering van consumenten die de poortwachter toepast op of tussen zijn

overeenkomstig artikel 3 geïdentificeerde kernplatformdiensten. Deze beschrijving wordt ten minste eenmaal per jaar bijgewerkt.

HOOFDSTUK IV

Marktonderzoek

Artikel 14

Inleiding van een marktonderzoek

1. Wanneer de Commissie voornemens is een marktonderzoek uit te voeren met het oog op de eventuele vaststelling van besluiten op grond van de artikelen 15, 16 en 17, stelt zij een besluit tot inleiding van een marktonderzoek vast.
2. In het besluit tot inleiding wordt het volgende vermeld:
 - a) de datum van inleiding van het onderzoek;
 - b) de beschrijving van de kwestie waarop het onderzoek betrekking heeft;
 - c) het doel van het onderzoek.
3. De Commissie kan een door haar afgesloten marktonderzoek heropenen indien:
 - a) er een materiële wijziging optreedt in de feiten waarop het besluit steunt;
 - b) het besluit berustte op door de betrokken ondernemingen verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende informatie.

Artikel 15

Marktonderzoek voor de aanwijzing van poortwachters

1. De Commissie kan een marktonderzoek uitvoeren om na te gaan of een aanbieder van kernplatformdiensten moet worden aangewezen als poortwachter overeenkomstig artikel 3, lid 6, of om kernplatformdiensten voor een poortwachter te identificeren overeenkomstig artikel 3, lid 7. Zij streeft ernaar haar onderzoek af te ronden door binnen twaalf maanden na de inleiding van het marktonderzoek een besluit vast te stellen overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure.
2. In de loop van een marktonderzoek overeenkomstig lid 1 streeft de Commissie ernaar haar voorlopige bevindingen binnen zes maanden na de inleiding van het onderzoek mee te delen aan de betrokken aanbieder van kernplatformdiensten. In de voorlopige bevindingen licht de Commissie toe of zij tot nader order van mening is dat de aanbieder van kernplatformdiensten overeenkomstig artikel 3, lid 6, als poortwachter moet worden aangewezen.
3. Indien de aanbieder van kernplatformdiensten voldoet aan de in artikel 3, lid 2, vastgestelde drempels, maar overeenkomstig artikel 3, lid 4, voldoende onderbouwde argumenten heeft aangevoerd, tracht de Commissie het marktonderzoek binnen vijf maanden na de inleiding ervan af te ronden door middel van een besluit overeenkomstig lid 1. In dat geval streeft de Commissie ernaar haar voorlopige bevindingen overeenkomstig lid 2 binnen drie maanden na de inleiding van het onderzoek mee te delen aan de aanbieder van kernplatformdiensten.

4. Wanneer de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 6, een aanbieder van kernplatformdiensten aanwijst als poortwachter die met betrekking tot zijn activiteiten nog geen stevig verankerde en duurzame positie inneemt, maar dat naar verwachting in de nabije toekomst wel zal doen, verklaart zij alleen de verplichtingen van artikel 5, punt b), en artikel 6, lid 1, punten e), f), h) en i), zoals gespecificeerd in het aanwijzingsbesluit, van toepassing op die poortwachter. De Commissie verklaart alleen die verplichtingen van toepassing die passend en noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de betrokken poortwachter met betrekking tot zijn activiteiten op oneerlijke wijze een stevig verankerde en duurzame positie verwerft. De Commissie herziet een dergelijke aanwijzing volgens de procedure van artikel 4.

Artikel 16

Marktonderzoek naar systematische niet-naleving

1. Wanneer uit het marktonderzoek blijkt dat een poortwachter systematisch de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen heeft geschonden en zijn poortwachterspositie met betrekking tot de kenmerken van artikel 3, lid 1, verder heeft versterkt of uitgebreid, kan de Commissie bij besluit dat wordt vastgesteld overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure, aan die poortwachter alle gedragscorrigerende of structurele maatregelen opleggen die in verhouding staan tot de begane inbreuk en noodzakelijk zijn om de naleving van deze verordening te waarborgen. De Commissie rondt haar onderzoek af door binnen twaalf maanden na inleiding van het marktonderzoek een besluit vast te stellen.
2. De Commissie kan alleen structurele maatregelen overeenkomstig lid 1 opleggen als er niet een even doeltreffende gedragscorrigerende maatregel bestaat of als een dergelijke even doeltreffende maatregel voor de betrokken poortwachter belastender zou zijn dan de structurele maatregel.
3. Een poortwachter wordt geacht zich schuldig te hebben gemaakt aan een systematische niet-naleving van de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen indien de Commissie binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de vaststelling van het besluit tot inleiding van een marktonderzoek met het oog op de eventuele vaststelling van een besluit uit hoofde van dit artikel ten minste drie niet-nalevingsbesluiten of besluiten tot oplegging van een boete op grond van respectievelijk de artikelen 25 en 26 heeft genomen tegen een poortwachter met betrekking tot een van zijn kernplatformdiensten.
4. Een poortwachter wordt geacht zijn poortwachterspositie met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, bedoelde kenmerken verder te hebben versterkt of uitgebreid, indien zijn invloed op de interne markt verder is toegenomen, zijn belang is toegenomen als toegangspoort voor zakelijke gebruikers om eindgebruikers te bereiken of de poortwachter met betrekking tot zijn activiteiten zijn positie nog steviger verankerd en verder verduurzaamd heeft.
5. De Commissie deelt haar bezwaren binnen zes maanden na inleiding van het onderzoek mee aan de betrokken poortwachter. In haar bezwaren licht de Commissie toe of zij voorlopig van oordeel is dat aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan en welke corrigerende maatregelen zij voorlopig noodzakelijk en evenredig acht.
6. De Commissie kan het marktonderzoek te allen tijde verlengen indien de verlenging om objectieve redenen gerechtvaardigd en evenredig is. De verlenging kan gelden voor de termijn waarbinnen de Commissie bezwaar moet maken, of voor de termijn waarbinnen het definitieve besluit moet worden vastgesteld. De totale duur van een

of meer verlengingen overeenkomstig dit lid mag niet meer dan zes maanden bedragen. De Commissie kan toezeggingen overeenkomstig artikel 23 in overweging nemen en deze bindend maken bij haar besluit.

Artikel 17

Marktonderzoek naar nieuwe diensten en nieuwe praktijken

De Commissie kan een marktonderzoek uitvoeren om na te gaan of een of meer diensten in de digitale sector moeten worden toegevoegd aan de lijst van kernplatformdiensten of om soorten praktijken op te sporen die de betwistbaarheid van kernplatformdiensten kunnen beperken of oneerlijk kunnen zijn en die niet effectief door deze verordening worden aangepakt. Zij brengt uiterlijk 24 maanden na de inleiding van het marktonderzoek een openbaar verslag uit.

In voorkomend geval gaat dat verslag:

- a) vergezeld van een voorstel tot wijziging van deze verordening teneinde extra diensten in de digitale sector op te nemen in de lijst van kernplatformdiensten van artikel 2, punt 2;
- b) vergezeld van een gedelegeerde handeling tot wijziging van de artikelen 5 of 6, zoals bepaald in artikel 10.

HOOFDSTUK V

Bevoegdheden op het gebied van onderzoek, handhaving en toezicht

Artikel 18

Inleiding van de procedure

Wanneer de Commissie voornemens is een procedure te voeren met het oog op de eventuele vaststelling van besluiten op grond van de artikelen 7, 25 en 26, stelt zij een besluit tot inleiding van een procedure vast.

Artikel 19

Verzoeken om inlichtingen

1. De Commissie kan op eenvoudig verzoek of bij besluit van ondernemingen en ondernemersverenigingen verlangen dat deze alle nodige informatie verstrekken, onder meer met het oog op het toezicht op alsmede de uitvoering en de handhaving van de in deze verordening vastgestelde regels. De Commissie kan ook op eenvoudig verzoek of bij besluit om toegang tot databanken en algoritmen van ondernemingen verzoeken en om uitleg daarover vragen.
2. Voorafgaand aan de inleiding van een marktonderzoek op grond van artikel 14 of een procedure op grond van artikel 18 kan de Commissie ondernemingen en ondernemersverenigingen overeenkomstig lid 1 ook om inlichtingen verzoeken.
3. Bij het toezenden van een eenvoudig verzoek om inlichtingen aan een onderneming of ondernemersvereniging vermeldt de Commissie het doel van het verzoek, specificeert zij welke inlichtingen vereist zijn en stelt zij de termijn vast waarbinnen de inlichtingen moeten worden verstrekt, alsmede de sancties die bij artikel 26 op het

verstrekken van onvolledige, onjuiste of misleidende inlichtingen of uitleg zijn gesteld.

4. Wanneer de Commissie bij besluit van ondernemingen en ondernemersverenigingen verlangt dat zij inlichtingen verstrekken, vermeldt zij het doel van het verzoek, specificiert zij welke inlichtingen vereist zijn en stelt zij de termijn vast voor het verstrekken van deze inlichtingen. Wanneer de Commissie bij besluit van ondernemingen verlangt dat zij toegang verlenen tot databanken en algoritmen, vermeldt zij de rechtsgrond voor en het doel van het verzoek en stelt zij de termijn vast voor het verstrekken van deze inlichtingen. Het besluit vermeldt ook de sancties bedoeld in artikel 26 en vermeldt de sancties bedoeld in artikel 27 of legt deze laatste sancties op. Het besluit vermeldt tevens het recht om bij het Hof van Justitie beroep tegen het besluit in te stellen.
5. De ondernemingen of ondernemersverenigingen of hun vertegenwoordigers verstrekken de gevraagde inlichtingen namens de betrokken onderneming of ondernemersvereniging. Naar behoren gemachtigde advocaten kunnen namens hun cliënten de gevraagde inlichtingen verstrekken. De cliënten blijven volledig aansprakelijk indien de verstrekte inlichtingen onvolledig, onjuist of misleidend zijn.
6. Op verzoek van de Commissie verstrekken de regeringen en autoriteiten van de lidstaten de Commissie alle inlichtingen die zij nodig heeft om de haar bij deze verordening opgedragen taken te vervullen.

Artikel 20

Bevoegdheid tot het horen en het afnemen van verklaringen

De Commissie kan alle natuurlijke personen of rechtspersonen die daarin toestemmen, horen met het oog op het verzamelen van informatie met betrekking tot het voorwerp van een onderzoek, onder meer inzake het toezicht op alsmede de uitvoering en de handhaving van de in deze verordening vastgestelde regels.

Artikel 21

Bevoegdheden voor het verrichten van inspecties ter plaatse

1. De Commissie kan inspecties ter plaatse verrichten in de gebouwen van een onderneming of ondernemersvereniging.
2. Inspecties ter plaatse kunnen ook worden uitgevoerd met de hulp van overeenkomstig artikel 24, lid 2, door de Commissie aangewezen auditoren of deskundigen.
3. Tijdens inspecties ter plaatse kunnen de Commissie en de door haar aangewezen auditoren of deskundigen van de onderneming of ondernemersvereniging verlangen dat deze toegang verschaft tot en uitleg geeft over haar organisatie, werking, IT-systemen, algoritmen, gegevensverwerking en zakelijke gedragingen. De Commissie en de door haar aangewezen auditoren of deskundigen kunnen vragen stellen aan stafpersoneel.
4. Wanneer de Commissie bij besluit een inspectie ter plaatse gelast, zijn de betrokken ondernemingen of ondernemersverenigingen verplicht zich aan die inspectie te onderwerpen. In het besluit wordt vermeld wat het voorwerp en het doel van de inspectie ter plaatse zijn en op welke datum de inspectie een aanvang neemt, en

wordt gewezen op de sancties bedoeld in de artikelen 26 en 27, alsook op het recht om bij het Hof van Justitie beroep tegen het besluit in te stellen.

Artikel 22
Voorlopige maatregelen

1. In dringende gevallen waarin zakelijke gebruikers of eindgebruikers van poortwachters ernstig en onherstelbaar dreigen te worden geschaad, kan de Commissie bij besluit overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure voorlopige maatregelen tegen een poortwachter gelasten op grond van de voorlopige vaststelling van een inbreuk op de artikelen 5 en 6.
2. Een besluit op grond van lid 1 kan alleen worden genomen in het kader van een procedure die is ingeleid met het oog op de eventuele vaststelling van een besluit inzake niet-naleving overeenkomstig artikel 25, lid 1. Een dergelijk besluit is gedurende een bepaalde periode van toepassing en kan worden verlengd in zoverre dit nodig en dienstig is.

Artikel 23
Toezeggingen

1. Indien de betrokken poortwachter in de loop van de procedures overeenkomstig de artikelen 16 of 25 toezeggingen doet met betrekking tot de betrokken kernplatformdiensten om de naleving van de in de artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen te waarborgen, kan de Commissie bij een besluit dat is vastgesteld overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure, die toezeggingen bindend maken voor die poortwachter en verklaren dat er geen verdere gronden voor optreden zijn.
2. De Commissie kan, op verzoek of op eigen initiatief, bij besluit de betrokken procedure heropenen indien:
 - a) er een materiële wijziging optreedt in de feiten waarop het besluit steunt;
 - b) de betrokken poortwachter in strijd met de door hem gedane toezeggingen handelt;
 - c) het besluit berustte op door de partijen verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende informatie.
3. Indien de Commissie van oordeel is dat de door de betrokken poortwachter ingediende toezeggingen niet kunnen garanderen dat de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 daadwerkelijk worden nageleefd, zet zij in het besluit tot afsluiting van de desbetreffende procedure uiteen waarom zij deze toezeggingen niet bindend heeft gemaakt.

Artikel 24
Toezicht op verplichtingen en maatregelen

1. De Commissie kan de nodige maatregelen nemen om toezicht te houden op de daadwerkelijke uitvoering en naleving van de verplichtingen van de artikelen 5 en 6 en de krachtens de artikelen 7, 16, 22 en 23 genomen besluiten.
2. De in lid 1 bedoelde maatregelen kunnen bestaan uit de aanstelling van onafhankelijke externe deskundigen en auditoren om de Commissie bij te staan bij

het toezicht op de verplichtingen en maatregelen en om de Commissie specifieke deskundigheid of kennis te verstrekken.

Artikel 25
Niet-naleving

1. De Commissie neemt een niet-nalevingsbesluit overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure wanneer zij vaststelt dat een poortwachter een of meer van de volgende verplichtingen, maatregelen of toezeggingen niet naleeft:
 - a) om het even welke verplichting van artikel 5 of 6;
 - b) maatregelen die zijn gespecificeerd in een krachtens artikel 7, lid 2, vastgesteld besluit;
 - c) op grond van artikel 16, lid 1, gelaste maatregelen;
 - d) op grond van artikel 22 gelaste voorlopige maatregelen; of
 - e) toezeggingen die overeenkomstig artikel 23 juridisch bindend zijn gemaakt.
2. Alvorens het in lid 1 bedoelde besluit te nemen, deelt de Commissie haar voorlopige bevindingen mee aan de betrokken poortwachter. In de voorlopige bevindingen licht de Commissie toe welke maatregelen zij overweegt te nemen of welke maatregelen volgens haar door de poortwachter moeten worden genomen om de bezwaren in de voorlopige bevindingen doeltreffend aan te pakken.
3. In het overeenkomstig lid 1 vastgestelde niet-nalevingsbesluit gelast de Commissie de poortwachter de niet-naleving binnen een passende termijn te beëindigen en toe te lichten hoe hij van plan is aan het besluit te voldoen.
4. De poortwachter verstrekt de Commissie een beschrijving van de maatregelen die hij heeft genomen om ervoor te zorgen dat het overeenkomstig lid 1 vastgestelde besluit wordt nageleefd.
5. Indien de Commissie vaststelt dat niet aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan, sluit zij het onderzoek bij besluit af.

Artikel 26
Geldboeten

1. In het in artikel 25 bedoelde besluit kan de Commissie aan een poortwachter geldboeten opleggen van ten hoogste 10 % van zijn totale omzet in het voorgaande boekjaar, indien zij vaststelt dat de poortwachter opzettelijk of uit onachtzaamheid niet voldoet aan:
 - a) om het even welke verplichting van de artikelen 5 en 6;
 - b) de maatregelen die de Commissie krachtens een besluit op grond van artikel 7, lid 2, heeft vastgesteld;
 - c) op grond van artikel 16, lid 1, gelaste maatregelen;
 - d) een besluit waarbij voorlopige maatregelen op grond van artikel 22 worden gelast;
 - e) een toezegging die overeenkomstig artikel 23 juridisch bindend is gemaakt.

2. De Commissie kan bij besluit aan ondernemingen en ondernemersverenigingen geldboeten van ten hoogste 1 % van hun totale omzet in het voorafgaande boekjaar opleggen, indien deze opzettelijk of uit onachtzaamheid:
- a) verzuimen binnen de termijn informatie te verstrekken die nodig is voor de beoordeling van hun aanwijzing als poortwachter overeenkomstig artikel 3, lid 2, of onjuiste, onvolledige of misleidende informatie verstrekken;
 - b) nalaten kennis te geven van informatie die vereist is op grond van artikel 12 of onjuiste, onvolledige of misleidende informatie verstrekken;
 - c) verzuimen de overeenkomstig artikel 13 vereiste beschrijving over te leggen;
 - d) onjuiste, onvolledige of misleidende informatie of toelichtingen verstrekken die op grond van de artikelen 19 of artikel 20 worden gevraagd;
 - e) geen toegang verlenen tot databanken en algoritmen overeenkomstig artikel 19;
 - f) nalaten door een personeelslid verstrekte onjuiste, onvolledige of misleidende informatie binnen een door de Commissie gestelde termijn te corrigeren of geen volledige informatie verstrekken of willen verstrekken over feiten die verband houden met het voorwerp en het doel van een inspectie overeenkomstig artikel 21;
 - g) weigeren zich aan een inspectie ter plaatse overeenkomstig artikel 21 te onderwerpen.
3. Bij de vaststelling van het bedrag van de geldboete wordt rekening gehouden met de ernst, de duur, de herhaling en, wat de krachtens lid 2 opgelegde geldboeten betreft, met de vertraging van de procedure.
4. Wanneer aan een ondernemersvereniging een geldboete is opgelegd rekening houdend met de totale omzet van haar leden, en deze vereniging insolvent is, is de vereniging verplicht om van haar leden bijdragen te vragen om de geldboete te kunnen betalen.

Wanneer die bijdragen niet binnen een door de Commissie vastgestelde termijn aan de vereniging zijn betaald, kan de Commissie elke onderneming waarvan de vertegenwoordigers lid waren van de betrokken besluitvormende organen van de vereniging, rechtstreeks tot betaling van de boete aanspreken.

Nadat de Commissie overeenkomstig de tweede alinea betaling heeft geëist, kan zij de betaling van het saldo eisen van elk lid van de vereniging dat actief was op de markt waarop de inbreuk heeft plaatsgevonden, indien dit noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de geldboete volledig wordt betaald.

De Commissie mag echter geen betaling uit hoofde van de tweede en derde alinea eisen van ondernemingen die aantonen dat zij de inbreukmakende beslissing van de vereniging niet hebben uitgevoerd en hetzij niet op de hoogte waren van het bestaan ervan, hetzij er actief afstand van hebben genomen vóór de aanvang van het onderzoek van de Commissie naar de zaak.

De financiële aansprakelijkheid van elke onderneming met betrekking tot de betaling van de boete bedraagt niet meer dan 10 % van haar totale omzet in het vorige boekjaar.

Artikel 27
Dwangsommen

1. De Commissie kan bij besluit aan ondernemingen, waaronder in voorkomend geval poortwachters, dwangsommen opleggen van ten hoogste 5 % van de gemiddelde dagelijkse omzet in het voorafgaande boekjaar voor elke dag waarmee de in haar besluit vastgestelde termijn wordt overschreden, teneinde hen te dwingen:
 - a) het in artikel 16, lid 1, bedoelde besluit na te leven;
 - b) juiste en volledige inlichtingen te verstrekken binnen de termijn die vereist is op grond van een verzoek om inlichtingen dat bij besluit wordt gedaan overeenkomstig artikel 19;
 - c) de toegang tot databanken en algoritmen van ondernemingen te waarborgen en uitleg te verstrekken over de databanken en algoritmen zoals vereist door een besluit op grond van artikel 19;
 - d) zich aan een bij een besluit uit hoofde van artikel 21 gelaste inspectie ter plaatse te onderwerpen;
 - e) een besluit houdende voorlopige maatregelen op grond van artikel 22, lid 1, na te leven;
 - f) een toezegging waaraan overeenkomstig artikel 23, lid 1, bij besluit een bindend karakter is verleend, na te komen;
 - g) een besluit op grond van in artikel 25, lid 1, na te leven.
2. Wanneer de ondernemingen de verplichting zijn nagekomen ter afdwinging waarvan de dwangsom was opgelegd, kan de Commissie bij een besluit dat wordt vastgesteld overeenkomstig de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure, de uiteindelijk verschuldigde dwangsom vaststellen op een bedrag dat lager is dan het bedrag van het oorspronkelijke besluit.

Artikel 28
Verjaringstermijnen voor de oplegging van sancties

1. De verjaringstermijn voor de aan de Commissie verleende bevoegdheden overeenkomstig de artikelen 26 en 27, belooft drie jaar.
2. De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop de inbreuk heeft plaatsgevonden. Bij voortdurende of herhaalde inbreuken gaat de verjaringstermijn echter pas in op de dag waarop de inbreuk is beëindigd.
3. De verjaring voor de oplegging van geldboeten en dwangsommen wordt gestuit door elke handeling van de Commissie ter instructie of vervolging van de inbreuk. De stuiting van de verjaring treedt in op de dag waarop van de handeling kennis wordt gegeven aan ten minste één onderneming of ondernemersvereniging die aan de inbreuk heeft deelgenomen. Handelingen die de verjaring stuiten, zijn met name:
 - a) verzoeken tot inlichtingen door de Commissie;
 - b) inspectie ter plaatse;
 - c) de inleiding van een procedure door de Commissie overeenkomstig artikel 18.
4. Na iedere stuiting begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen. De verjaring treedt echter ten laatste in op de dag waarop een termijn gelijk aan tweemaal de

verjaringstermijn is verstreken zonder dat de Commissie een geldboete of een dwangsom heeft opgelegd. Deze termijn wordt verlengd met de periode gedurende welke de verjaring in overeenstemming met lid 5 wordt geschorst.

5. De verjaring ter zake van de oplegging van geldboeten en dwangsommen wordt geschorst zolang het besluit van de Commissie bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig is.

Artikel 29

Verjaringstermijnen voor de tenuitvoerlegging van sancties

1. De bevoegdheid van de Commissie tot tenuitvoerlegging van op grond van de artikelen 26 en 27 gegeven besluiten verjaart na vijf jaar.
2. De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop het besluit niet meer kan worden aangevochten.
3. De verjaring terzake van de tenuitvoerlegging wordt gestuit:
 - a) door de kennisgeving van een besluit waarbij het oorspronkelijke bedrag van de geldboete of de dwangsom wordt gewijzigd of waarbij een daartoe strekkend verzoek wordt afgewezen;
 - b) door elke handeling van de Commissie of van een lidstaat op verzoek van de Commissie tot inning van de geldboete of de dwangsom.
4. Na iedere stuiting begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen.
5. De verjaring voor de tenuitvoerlegging van sancties wordt geschorst:
 - a) zolang een betalingstermijn is toegestaan;
 - b) zolang de tenuitvoerlegging krachtens een beslissing van het Hof van Justitie is opgeschort.

Artikel 30

Recht om te worden gehoord en toegang tot het dossier

1. Alvorens een besluit te nemen overeenkomstig artikel 7, artikel 8, lid 1, artikel 9, lid 1, de artikelen 15, 16, 22, 23, 25 en 26 en artikel 27, lid 2, biedt de Commissie de betrokken poortwachter, onderneming of ondernemersvereniging de kans te worden gehoord over:
 - a) voorlopige bevindingen van de Commissie, met inbegrip van eventuele bezwaren van de Commissie;
 - b) maatregelen die de Commissie eventueel voornemens is te nemen in het licht van de voorlopige bevindingen als bedoeld in punt a) van dit lid.
2. De betrokken poortwachters, ondernemingen en ondernemersverenigingen kunnen hun opmerkingen over de voorlopige bevindingen van de Commissie indienen binnen een termijn die de Commissie in haar voorlopige bevindingen vaststelt en die niet minder dan 14 dagen bedraagt.
3. De Commissie neemt haar besluiten uitsluitend op basis van punten van bezwaar waarop de poortwachters, ondernemingen en ondernemersverenigingen hebben kunnen reageren.

4. Het recht van verdediging van de poortwachter, onderneming of ondernemersvereniging wordt in de loop van iedere procedure ten volle geëerbiedigd. De betrokken poortwachter, onderneming of ondernemersvereniging hebben recht tot inzage van het dossier van de Commissie volgens de voorwaarden van een onderhandelde inzageverlening, onder voorbehoud van het rechtmatige belang van de ondernemingen inzake de bescherming van hun zakengeheimen. Het recht tot inzage van het dossier geldt niet voor vertrouwelijke inlichtingen en interne documenten van de Commissie of de autoriteiten van de lidstaten. Het recht tot inzage geldt niet voor de correspondentie tussen de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten. Niets in dit lid belet de Commissie om voor het bewijs van een inbreuk noodzakelijke inlichtingen bekend te maken of te gebruiken.

Artikel 31

Geheimhoudingsplicht

1. De overeenkomstig de artikelen 3, 12, 13, 19, 20 en 21 verzamelde inlichtingen worden uitsluitend gebruikt voor de toepassing van deze verordening.
2. Onverminderd de uitwisseling en het gebruik van gegevens zoals bepaald in de artikelen 32 en 33 mogen de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten, hun functionarissen, personeelsleden en andere onder het toezicht van deze autoriteiten werkende personen, alsook alle natuurlijke personen of rechtspersonen, waaronder overeenkomstig artikel 24, lid 2, aangewezen auditoren en deskundigen, geen inlichtingen openbaar maken die zij uit hoofde van deze verordening hebben verkregen of uitgewisseld en die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen. Deze plicht geldt ook voor alle vertegenwoordigers en deskundigen van lidstaten die deelnemen aan activiteiten van het raadgevend comité digitale markten als bedoeld in artikel 32.

Artikel 32

Raadgevend comité digitale markten

1. De Commissie wordt bijgestaan door het raadgevend comité digitale markten. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer het advies van het comité via een schriftelijke procedure dient te worden verkregen, wordt die procedure zonder gevolg beëindigd indien, binnen de termijn voor het uitbrengen van het advies, door de voorzitter van het comité daartoe wordt besloten of door een eenvoudige meerderheid van de leden van het comité daarom wordt verzocht.
3. De Commissie deelt het advies van het raadgevend comité digitale markten mee aan de adressaat van een individueel besluit, samen met dat besluit. Zij maakt het advies samen met het individuele besluit openbaar, met inachtneming van het rechtmatige belang van de geheimhoudingsplicht.
4. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 33

Verzoek tot een marktonderzoek

1. Wanneer drie of meer lidstaten de Commissie verzoeken een onderzoek overeenkomstig artikel 15 in te leiden, omdat zij van oordeel zijn dat er redelijke

gronden zijn om te vermoeden dat een aanbieder van kernplatformdiensten als poortwachter moet worden aangewezen, onderzoekt de Commissie binnen vier maanden of er redelijke gronden zijn om een dergelijk onderzoek in te leiden.

2. De lidstaten leggen bewijsstukken over tot staving van hun verzoek.

HOOFDSTUK VI

Algemene bepalingen

Artikel 34

Bekendmaking van besluiten

1. De Commissie maakt de besluiten bekend die zij neemt overeenkomstig de artikelen 3, 7, 8, 9, 15, 16, 17 en 22, artikel 23, lid 1, en de artikelen 25, 26 en 27. De bekendmaking vermeldt de namen van de partijen en de belangrijkste punten van het besluit, waaronder de opgelegde sancties.
2. Bij de bekendmaking wordt rekening gehouden met het rechtmatige belang van poortwachters of derden bij de bescherming van hun vertrouwelijke informatie.

Artikel 35

Rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Overeenkomstig artikel 261 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie volledige rechtsmacht ter zake van beroep tegen besluiten van de Commissie waarbij geldboeten of dwangsommen zijn opgelegd. Het kan de opgelegde geldboete of dwangsom intrekken, verlagen of verhogen.

Artikel 36

Uitvoeringsbepalingen

1. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen met betrekking tot: 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 en 30
 - a) de vorm, inhoud en andere bijzonderheden van kennisgevingen en indieningen overeenkomstig artikel 3;
 - b) de vorm, inhoud en andere bijzonderheden van de technische maatregelen die poortwachters treffen om te voldoen aan artikel 6, lid 1, punten h), i) en j);
 - c) de vorm, inhoud en andere bijzonderheden van kennisgevingen en indieningen overeenkomstig de artikelen 12 en 13;
 - d) de praktische regelingen voor de verlenging van de termijnen als bedoeld in artikel 16;
 - e) de praktische regelingen voor de procedures betreffende onderzoeken op grond van de artikelen 15, 16 en 17, en procedures op grond van de artikelen 22, 23 en 25;
 - f) de praktische regelingen van het in artikel 30 bedoelde recht om te worden gehoord;
 - g) de praktische regelingen van de in artikel 30 bedoelde onderhandelde inzageverlening;

2. de praktische regelingen voor de samenwerking en coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten als bedoeld in artikel 1, lid 7. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 32, lid 4, bedoelde raadplegingsprocedure. Alvorens bepalingen uit hoofde van lid 1 vast te stellen, maakt de Commissie het ontwerp daarvan bekend en verzoekt zij alle belanghebbende partijen haar hun opmerkingen te doen toekomen binnen de termijn die zij vaststelt en die niet korter mag zijn dan een maand.

Artikel 37

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
2. De in artikel 3, lid 6, en artikel 9, lid 1, bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor een termijn van vijf jaar met ingang van dd/mm/jjjj. De Commissie stelt uiterlijk negen maanden voor het einde van de termijn van vijf jaar een verslag op over de bevoegdheidsdelegatie. De bevoegdheidsdelegatie wordt stilzwijgend met termijnen van dezelfde duur verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich uiterlijk drie maanden voor het einde van elke termijn tegen deze verlenging verzet.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 3, lid 6, en artikel 9, lid 1, bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven.
5. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
6. Een overeenkomstig artikel 3, lid 6, en artikel 9, lid 1, vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad daartegen bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie hebben medegedeeld daartegen geen bezwaar te zullen maken. De termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met drie maanden verlengd.

Artikel 38

Herziening

1. Uiterlijk op dd/mm/jjjj en daarna om de drie jaar evalueert de Commissie deze verordening en brengt zij hierover verslag uit aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.
2. In de evaluaties wordt vastgesteld of aanvullende regels, onder meer met betrekking tot de in artikel 2, punt 2, vastgestelde lijst van kernplatformdiensten, de in de

artikelen 5 en 6 vastgestelde verplichtingen en de handhaving daarvan, nodig kunnen zijn om ervoor te zorgen dat digitale markten in de hele Unie betwistbaar en eerlijk zijn. Na de evaluaties neemt de Commissie passende maatregelen, die onder meer kunnen bestaan in wetgevingsvoorstellen.

3. De lidstaten voorzien de Commissie van alle hun ter beschikking staande relevante informatie die zij nodig kan hebben voor het opstellen van het in lid 1 bedoelde verslag.

Artikel 39

Inwerkingtreding en toepassing

1. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.
2. Deze verordening is van toepassing met ingang van zes maanden na de inwerkingtreding.
De artikelen 3, 15, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 30, 31 en 34 zijn evenwel van toepassing met ingang van [datum van inwerkingtreding van deze verordening].
3. Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake digitale markten

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur¹

Beleidssterrein: Eengemaakte markt

Digitaal Europa

De gevolgen voor de begroting vloeien voort uit de nieuwe taken die aan de Commissie zijn toevertrouwd, waaronder directe toezichhoudende taken.

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**²

Het voorstel/initiatief betreft **de verlenging van een bestaande actie**

Het voorstel/initiatief betreft een **actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstelling(en)

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

De algemene doelstelling van dit initiatief is het waarborgen van de goede werking van de interne markt door daadwerkelijke concurrentie op digitale markten en met name een betwistbare en eerlijke platformomgeving te bevorderen. Deze doelstelling draagt bij aan de strategische koers die is uiteengezet in de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”.

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteit(en)*

Marktfalen aanpakken om te zorgen voor betwistbare en concurrerende digitale markten met meer innovatie en een grotere keuze voor de consument.

Oneerlijk gedrag van poortwachters aanpakken.

De samenhang en rechtszekerheid versterken om de interne markt in stand te houden.

¹ ABM: activity-based management; ABB: activity-based budgeting.

² In de zin van artikel 54, lid 2, punt a) of b), van het Financieel Reglement.

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Interventies die gericht zijn op het vergroten van de betwistbaarheid van de digitale sector zouden een aanzienlijke positieve en groter wordende bijdrage leveren tot de ontsluiting van alle potentiële voordelen van een digitale eengemaakte markt, hetgeen ook zou leiden tot lagere prijzen en een grotere keuze voor de consument, productiviteitswinst en innovatie.

Efficiëntiewinst in de digitale eengemaakte markt zou bijdragen tot een toename van het bbp met 1,5 % per jaar tot 2030 en 1 tot 1,4 miljoen banen creëren³. Een efficiëntere digitale eengemaakte markt zou met name leiden tot een stijging van 0,44 tot 0,82 % van het bbp en tussen 307 000 en 561 000 extra VTE's opleveren.

Het aanpakken van oneerlijke handelspraktijken van poortwachters zou een positief effect hebben op de onlineplatformeconomie in het algemeen. De beoogde maatregelen zouden de negatieve gevolgen van oneerlijke praktijken op de verkoop beperken. Bedrijven, met name kleinere ondernemingen, zouden meer vertrouwen hebben om met poortwachters in zee te gaan als deze verplicht zijn zich aan duidelijke billijkheidsregels te houden.

Regelgeving zal naar verwachting niet alleen leiden tot meer verkoop via kleinere platforms, maar ook een positief effect hebben op de groei van de markt. Het zou het vertrouwen in het ondernemingsklimaat van onlineplatforms versterken, aangezien de maatregelen voorzien in een aanpasbaar kader, dat gebaseerd is op enerzijds een duidelijke reeks verplichtingen en anderzijds een flexibele lijst van verplichtingen waarvan wordt beoordeeld of ze van toepassing zijn op het specifieke geval.

De voordelen zullen naar verwachting een groter innovatiepotentieel voor kleinere bedrijven ontsluiten en tot kwaliteitsvollere dienstverlening leiden, waar de consument alleen maar beter bij vaart. Ervan uitgaande dat geplande interventies voor minder concurrentievervalsing tussen poortwachters en andere platforms zouden zorgen, kan dit een consumentensurplus opleveren van naar schatting 13 miljard EUR, d.w.z. een stijging van ongeveer 6 % ten opzichte van het referentiescenario.

1.4.4. *Resultaat- en effectindicatoren*

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Specifieke doelstelling	Operationele doelstellingen	Potentiële meetindicatoren
De samenhang en rechtszekerheid in de onlineplatformomgeving op de interne markt vergroten	Het uiteenlopen van nationale regelgevingsmaatregelen beperken	Aantal regelgevende maatregelen op nationaal niveau
	Zorgen voor een coherente interpretatie van verplichtingen	Aantal verzoeken om verduidelijking per jaar

³ M. Christensen, A. Conte, F. Di Pietro, P. Lecca, G. Mandras, & S. Salotti (2018), The third pillar of the Investment Plan for Europe: An impact assessment using the RHOMOLO model (No. 02/2018). JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis.

Oneerlijk gedrag van poortwachterplatforms aanpakken	Vastgestelde oneerlijke praktijken met voorkeursbehandeling voor eigen producten en diensten voorkomen	Aantal nalevingsinterventies door de Commissie per poortwachterplatform per jaar Aantal sanctiebesluiten per poortwachterplatform per jaar
Marktfalen aanpakken om te zorgen voor betwistbare en concurrerende digitale markten met meer innovatie en een grotere keuze voor de consument	Oneerlijke praktijken met betrekking tot de toegang tot diensten en platforms van poortwachters voorkomen	Aandeel gebruikers dat aan multi-homing doet met verschillende platforms of diensten
	Oneerlijke praktijken met betrekking tot gegevens voorkomen en de naleving van verplichtingen waarborgen	Aandeel gebruikers dat overstapt tussen verschillende platforms en diensten

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

De verordening moet zes maanden na de vaststelling ervan rechtstreeks toepasselijk zijn, en tegen die tijd moet de EU-governance ervoor zorgen dat er doeltreffende procedures zijn voor de aanwijzing van kernplatformdiensten en de handhaving van de regels. De Commissie zal op dat moment de bevoegdheid krijgen om besluiten vast te stellen met betrekking tot de aanwijzing van poortwachters, waarin wordt gespecificeerd welke maatregelen de betrokken poortwachter moet nemen, en marktonderzoeken uit te voeren, en klaar zijn om andere onderzoeks-, handhavings- en toezichtsbevoegdheden uit te oefenen.

Tegen dan zullen de lidstaten ook vertegenwoordigers hebben aangeduid voor het raadgevend comité digitale markten.

1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de EU

Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.

Redenen voor maatregelen op Europees niveau (ex ante):

Om de goede werking van de interne markt te waarborgen, voorziet de interventie onder meer in een passend regelgevingskader voor kernplatformdiensten die fungeren als poortwachter. De bevordering van effectieve concurrentie op digitale markten en met name een betwistbare en eerlijke onlineplatformomgeving, zal het vertrouwen, de innovatie en de groei in de eengemaakte markt ondersteunen.

Het regelgevingslandschap en het toezicht in de Unie is in toenemende mate versnipperd omdat de lidstaten platformgerelateerde problemen op nationaal niveau aanpakken. Dit is geen optimale situatie gezien het grensoverschrijdende karakter van de platformeconomie en het systemische belang van poortwachterplatforms voor de interne markt. Uiteenlopende fragmentatie kan leiden tot rechtsonzekerheid en hogere regelgevingslasten voor deelnemers aan de platformeconomie. Een dergelijke versnippering brengt de opschaling van start-ups en kleinere bedrijven, alsook hun vermogen om goed te presteren op digitale markten, in gevaar.

Dit initiatief is dan ook gericht op het coherenter en doeltreffender toezien op en handhaven van maatregelen tegen kernplatformdiensten.

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (ex post):

Dit initiatief zal naar verwachting een groter innovatiepotentieel voor kleinere bedrijven ontsluiten en tot kwaliteitsvollere dienstverlening leiden. Door de interne markt voor grensoverschrijdende handel via platforms in stand te houden, zou tegen 2025 een winst van 92,8 miljard EUR worden geboekt⁴.

Het initiatief levert aanzienlijke efficiëntiewinst op wat de toegevoegde waarde van de handhaving van maatregelen betreft. Ervan uitgaande dat geplande interventies voor minder concurrentievervalsing tussen poortwachters en andere platforms zouden zorgen, kan dit een consumentensurplus opleveren van naar schatting 13 miljard EUR.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel vormt het kernkader voor de werking van de eengemaakte markt en het toezicht op digitale diensten en biedt een basisstructuur voor een algemeen samenwerkingsmechanisme tussen de lidstaten, dat in beginsel alle vereisten omvat die van toepassing zijn op digitale diensten. De evaluatie van de richtlijn wees op tekortkomingen met betrekking tot verschillende aspecten van dit samenwerkingsmechanisme⁵, waaronder belangrijke procedurele aspecten zoals het ontbreken van duidelijke termijnen waarbinnen de lidstaten moeten reageren alsook een algemeen gebrek aan respons op verzoeken van hun tegenhangers.

Op nationaal niveau zijn sommige lidstaten al begonnen met de vaststelling van nationale regels als reactie op de problemen in verband met het gedrag van poortwachters in de digitale sector. Er is al sprake van versnippering met betrekking tot platformspecifieke regelgeving, bijvoorbeeld wat betreft transparantieplichtingen en meestbegunstigingsclausules. Uiteenlopende fragmentatie leidt tot rechtsonzekerheid en hogere regeldruk voor deze spelers. Gecoördineerde actie op Europees vlak is dan ook noodzakelijk.

1.5.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten

Dit initiatief brengt de bestaande platformregelgeving op een hoger plan, zonder daarmee in strijd te zijn, en voorziet in een doeltreffend en evenredig handhavingsmechanisme dat tegemoetkomt aan de noodzaak om de gerichte verplichtingen strikt te handhaven ten aanzien van een beperkt aantal aanbieders van grensoverschrijdende platforms die voor zakelijke gebruikers als een belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers fungeren.

Anders dan de P2B-verordening voorziet het in handhaving op EU-niveau van een beperkte reeks zeer precieze oneerlijke praktijken van een beperkte groep grote, grensoverschrijdende poortwachters. Dit handhavingsmechanisme op EU-niveau is in overeenstemming met de handhaving van de P2B-verordening. Poortwachters voegen verschillende grensoverschrijdende kernplatformdiensten samen en er is een centrale regelgevende instantie met sterke onderzoeksbevoegdheden op EU-niveau

⁴ In 2019 was de grensoverschrijdende elektronische handel in Europa goed voor 143 miljard EUR, waarvan 59 % werd gegenereerd door onlinemarktplaatsen. Dit zal naar verwachting toenemen tot 65 % in 2025 (CNECT/GROW-studie).

⁵ De lidstaten hebben deze problemen herhaaldelijk aan de orde gesteld in de in 2019 gehouden raadpleging, in de gerichte raadpleging van 2020 en in de openbare raadpleging en discussie in de deskundigengroep voor elektronische handel in oktober 2019.

nodig, zowel om versnipperde resultaten te voorkomen als om te voorkomen dat de nieuwe regels worden omzeild. Daartoe kan de nieuwe regulator op EU-niveau profiteren van de transparantie die alle onlinetussenhandelsdiensten en onlinezoekmachines krachtens de P2B-verordening moeten bieden met betrekking tot praktijken die in het kader van de lijst van verplichtingen illegaal zouden kunnen zijn indien zij door poortwachters worden toegepast.

De wet inzake digitale diensten vormt een aanvulling op het voorstel voor de actualisering van de richtlijn inzake elektronische handel in het kader van de wet inzake digitale diensten. De wet inzake digitale diensten is een horizontaal initiatief dat gericht is op kwesties als de aansprakelijkheid van onlinetussenpersonen voor inhoud van derden, de veiligheid van gebruikers online of asymmetrische zorgvuldigheidsverplichtingen voor verschillende aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij, afhankelijk van de aard van de maatschappelijke risico's die deze diensten inhouden, terwijl het onderhavige initiatief betrekking heeft op economische onevenwichtigheden, oneerlijke handelspraktijken van poortwachters en de negatieve gevolgen daarvan, zoals een verzwakte betwistbaarheid op platformmarkten. Voor zover de wet inzake digitale diensten voorziet in een asymmetrische benadering waarbij strengere zorgvuldigheidsverplichtingen kunnen worden opgelegd aan zeer grote platforms, zal voor samenhang worden gezorgd bij het vaststellen van de relevante criteria, rekening houdend met de verschillende doelstellingen van de initiatieven.

1.6. Duur en financiële gevolgen

- Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**
 - Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
 - Financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ
- Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**
 - Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2022 tot en met 2025,
 - gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)⁶

- Direct beheer** door de Commissie
 - door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
 - door de uitvoerende agentschappen
- Gedeeld beheer** met lidstaten
- Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:
 - derde landen of de door hen aangewezen organen;
 - internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
 - de EIB en het Europees Investeringsfonds;
 - de in de artikelen 208 en 209 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
 - publiekrechtelijke organen;
 - privaatrechtelijke organen met een openbare dienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
 - privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
 - personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

--

⁶ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De verordening zal om de drie jaar worden herzien en geëvalueerd. Bovendien zal de Commissie de doeltreffendheid en efficiëntie van de maatregelen continu evalueren, onder meer door nieuwe kwesties te volgen en te analyseren, en zal zij daarbij verschillende acties ondernemen om toezicht te houden op de toepassing van de maatregelen. Met name kan een herziening nodig zijn indien aanvullende regels noodzakelijk worden bevonden, onder meer inzake handhaving, om ervoor te zorgen dat de digitale markten in de hele EU betwistbaar en eerlijk zijn.

De Commissie moet over deze bevindingen verslag uitbrengen aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

Wat de uitvoering van de verordening betreft, kunnen de volgende voornaamste risico's worden vastgesteld:

Risico's met betrekking tot de doeltreffendheid van de verordening als gevolg van rechtsonzekerheid over bepaalde kernaspecten van de verplichtingen; en

Risico's met betrekking tot de doeltreffendheid van de verordening, mogelijk als gevolg van materiële veranderingen in de feiten.

Wat de uitgaven betreft, kunnen de volgende voornaamste risico's worden vastgesteld:

Risico op slechte gekwalificeerde sectorale deskundigen en gebrekkige technische uitvoering, waardoor de impact van het toezicht wordt beperkt als gevolg van ontoereikende selectieprocedures, gebrek aan deskundigheid of onvoldoende toezicht; en

Risico op inefficiënt en ondoeltreffend gebruik van voor aanbestedingen toegekende middelen (soms maakt een beperkt aantal economische aanbieders het moeilijk om prijzen te vergelijken).

Risico met betrekking tot het beheer van IT-projecten, met name wat betreft vertragingen, kostenoverschrijdingen en algemeen beheer.

2.2.2. Informatie over het ingestelde systeem voor interne controle

Wat de uitvoering van de verordening betreft, is voorzien in het volgende systeem voor interne controle:

Er kan een dialoog tussen de Commissie en de betrokken poortwachter nodig zijn om ervoor te zorgen dat de door de poortwachters overwogen of uitgevoerde maatregelen hun doelstellingen beter bereiken. Door de mogelijkheid van een dergelijke dialoog te introduceren, zal het initiatief naar verwachting doeltreffender zijn in het aanpakken van oneerlijke praktijken die de mededinging en de betwistbaarheid van de markt belemmeren. Tegelijkertijd is dit een evenredige maatregel voor de betrokken poortwachters, aangezien zij een zekere marge zouden

krijgen met betrekking tot de beoordeling van de uitvoering van maatregelen die de naleving van de vastgestelde verplichtingen doeltreffend waarborgen.

De aanwijzing van de poortwachter wordt ook regelmatig herzien wanneer zich een materiële wijziging zou voordoen in een van de feiten waarop het aanwijzingsbesluit is gebaseerd, alsook wanneer het besluit was gebaseerd op onvolledige, onjuiste of misleidende informatie die door de ondernemingen werd verstrekt.

Tot slot omvat dit initiatief een dynamisch mechanisme waarmee de lijst van verplichtingen kan worden bijgewerkt indien nieuwe praktijken na een marktonderzoek als oneerlijk worden beschouwd.

Wat de uitgaven betreft, is voorzien in het volgende systeem voor interne controle:

Deze risico's in verband met uitgaven kunnen worden beperkt door middel van beter gerichte voorstellen en aanbestedingsdocumenten en door het gebruik van vereenvoudigde procedures zoals ingevoerd in het meest recente Financieel Reglement. De activiteiten met betrekking tot de financiële middelen zullen voornamelijk worden uitgevoerd door middel van overheidsopdrachten onder direct beheer. De geassocieerde risico's inzake wettigheid en regelmatigheid worden dan ook geacht (zeer) klein te zijn.

Veel van die risico's houden verband met de aard van deze projecten en worden verzacht door middel van een doelmatig projectbeheer en rapportage over het beheer van het project, met inbegrip van risicorapporten die in voorkomend geval zullen worden voorgelegd aan het hoger management.

Het kader voor interne controle is gebaseerd op de tenuitvoerlegging van de internecontrolebeginselen van de Commissie. Overeenkomstig de voorschriften van het Financieel Reglement is een belangrijke doelstelling van de strategie van de Commissie voor een resultaatgerichte begroting kosteneffectiviteit te waarborgen bij de ontwikkeling en toepassing van beheers- en controlesystemen die fouten voorkomen of opsporen en corrigeren. De controlestrategie voorziet daarom in een strengere en frequentere toetsing op terreinen met een hoger risico, en waarborgt kostenefficiëntie.

Er zal een constante koppeling zijn met de beleidswerkzaamheden, die de nodige flexibiliteit zullen bieden om de middelen aan te passen aan de werkelijke beleidsbehoeften op een gebied waar zich regelmatig veranderingen voordoen.

2.2.3. *Raming van de kosten en baten van de controles en evaluatie van het verwachte foutenrisico*

De kosten voor controles worden geraamd op minder dan 3 % van de totale uitgaven. De niet-financiële voordelen van de controles omvatten: betere kosteneffectiviteit, een afschrikkende werking, een grotere efficiëntie, verbeteringen van het systeem en betere naleving van de regelgeving.

De risico's worden doeltreffend beperkt door de beschikbare controles, en het verwachte foutenrisico wordt geraamd op minder dan 2 %.

2.3. **Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.

De preventie- en beschermingsmaatregelen op het gebied van de mededinging zijn vooral gericht op het vergroten van de transparantie tijdens managementbijeenkomsten en contacten met belanghebbenden, overeenkomstig de

beste praktijken inzake overheidsopdrachten, waaronder het gebruik van instrumenten voor elektronische aanbestedingen en elektronische inschrijvingen. Ook zullen mogelijke belangenconflicten worden voorkomen en opgespoord.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgaven	Bijdrage			
			van EVA-landen ²	van kandidaat-lidstaten ³	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement
1	03 02 Programma voor de eengemaakte markt (incl. kmo's)	GK	JA	NEE	NEE	NEE
1	02 04 05 01 Programma Digitaal Europa	GK	JA	NEE	NEE	NEE
7	20.0206 Overige beheers-uitgaven	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

¹ GK = gesplitste kredieten / NGK = niet-gesplitste kredieten.

² EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

³ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	1	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid ¹
---	---	--

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten – 03 02 Programma voor de interne markt	Vastleggingen	(1)	n.v.t.	0,667	3,667	4,633	4,133	3,667	3,533		20,300
	Betalingen	(2)	n.v.t.	0,333	2,167	4,150	4,383	3,900	3,600	1,767	20,300
Beleidskredieten - 02 04 05 01 Programma Digitaal Europa	Vastleggingen	(1)	n.v.t.	0,333	1,833	2,317	2,067	1,833	1,767		10,150
	Betalingen	(2)	n.v.t.	0,167	1,083	2,075	2,192	1,950	1,800	0,883	10,150
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten	Vastleggingen = betalingen	(3)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 1 van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	=1+3	n.v.t.	1,000	5,500	6,950	6,200	5,500	5,300		30,450
	Betalingen	=2+3	n.v.t.	0,500	3,250	6,225	6,575	5,850	5,400	2,650	30,450

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	“Administratieve uitgaven”
---	---	----------------------------

¹ De verdeling van het budget over de programma's is indicatief.

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Personele middelen		n.v.t.	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300		47,065
Andere administratieve uitgaven		n.v.t.	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525		3,575
TOTAAL kredieten buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	n.v.t.	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825		50,640

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder RUBRIEKEN 1 t/m 7 van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	n.v.t.	4,050	11,495	15,920	17,125	16,375	16,125		81,090
	Betalingen	n.v.t.	3,550	9,245	15,195	17,500	16,725	16,225	2,650	81,090

3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*

Het is niet mogelijk de in deze afdeling vereiste exhaustieve lijst van door financiële interventies te bereiken outputs, gemiddelde kosten en cijfermateriaal te verstrekken aangezien dit een nieuw initiatief is en er geen eerdere statistische gegevens zijn waarop die lijst kan worden gebaseerd.

De verordening heeft tot doel i) marktfalen aan te pakken om te zorgen voor betwistbare en concurrerende digitale markten met meer innovatie en meer keuzemogelijkheden voor de consument, ii) oneerlijke praktijken van poortwachters aan te pakken en iii) de samenhang en rechtszekerheid in de onlineplatformomgeving voor een in stand gehouden interne markt te verbeteren. Deze doelstellingen dragen allemaal bij aan de verwezenlijking van de algemene doelstelling, namelijk het waarborgen van de goede werking van de interne markt (dankzij daadwerkelijke concurrentie op digitale markten en een betwistbare en eerlijke platformomgeving).

Om deze doelstellingen optimaal te verwezenlijken, wordt onder meer voorzien in de financiering van de volgende acties:

- 1) aanwijzing van aanbieders van kernplatformdiensten die onder de verordening vallen, volgens een declaratoire procedure;
- 2) verrichting van marktonderzoeken en van andere onderzoeks-, handhavings- en toezichtsactiviteiten;
- 3) regelmatige herziening van specifieke elementen van de verordening en evaluatie van de verordening;
- 4) permanente evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de getroffen maatregelen;
- 5) onderhoud, ontwikkeling, hosting, exploitatie en ondersteuning van een centraal informatiesysteem dat voldoet aan de toepasselijke normen inzake vertrouwelijkheid en gegevensbeveiliging;
- 6) follow-up van evaluaties van deskundigen, indien deze aangewezen zijn; en
- 7) andere administratieve kosten in verband met de uitvoering van de verschillende acties, zoals:
 - 7.i) kosten in verband met dienstreizen voor personeel, ook in het geval van inspecties ter plaatse;
 - 7.ii) kosten in verband met de organisatie van vergaderingen, namelijk raadgevende comités;
 - 7.iii) kosten in verband met de opleiding van personeel; en
 - 7.iv) kosten in verband met deskundig advies.

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022 ¹	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
------	------	-------------------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	n.v.t.	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300	47,065
Andere administratieve uitgaven	n.v.t.	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	n.v.t.	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640

Buiten RUBRIEK 7² van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Andere administratieve uitgaven	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

TOTAAL	n.v.t.	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640
---------------	--------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------	---------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig

¹ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

² Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

De wet inzake digitale markten is een nieuwe regelgevend initiatief dat bijdraagt aan de strategische koers die is uiteengezet in de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”. De wet heeft een horizontaal karakter en snijdt verschillende bevoegdheidsdomeinen van de Commissie aan, zoals die met betrekking tot de interne markt, digitale diensten en bescherming van de mededinging.

Om ervoor te zorgen dat de verordening door de bedrijven ten uitvoer wordt gelegd, moet op EU-niveau worden voorzien in controles vooraf en toezicht, onder meer door poortwachters aan te wijzen, toezicht te houden op de naleving door poortwachters, niet-nalevingsbesluiten vast te stellen, verzoeken om vrijstelling te beoordelen, marktonderzoeken uit te voeren en de daaruit voortvloeiende besluiten en uitvoeringshandelingen te handhaven. Bij de raming van de begroting en het aantal personeelsleden dat voor het initiatief nodig is, zijn inspanningen geleverd om synergieën tot stand te brengen en voort te bouwen op het bestaande kader om te voorkomen dat er van nul moet worden gestart, waardoor nog meer personeel nodig zou zijn dan in de huidige berekening.

Hoewel er binnen de drie leidende DG’s en de diensten van de Commissie synergieën kunnen worden gevonden op het gebied van personeel, kennis en infrastructuur, zijn het belang en de reikwijdte van het initiatief groter dan het huidige kader. Bovendien zal de Commissie haar aanwezigheid op de digitale markten moeten vergroten, aangezien de verordening voorziet in wettelijke termijnen, wat betekent dat er onverwijld middelen moeten worden uitgetrokken voor deze taken. Een herschikking van de vereiste personele middelen binnen de drie leidende DG’s is momenteel niet mogelijk zonder alle andere domeinen van handhaving in gevaar te brengen. Daarom is het belangrijk om ook personeel uit andere bronnen dan de drie leidende DG’s te herschikken om zowel de doelstelling van het initiatief als de doelstellingen van de drie leidende DG’s te verwezenlijken.

Raming in voltijdequivalenten

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie		20	30	43	55	55	55	55
Delegaties								
Onderzoek								
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE) - AC, AL, END, INT en JPD ³								
Rubriek 7								
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarige	zetel			10	17	25	25	25
	delegaties							

³ AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL= Agent Local (plaatselijk functionaris); END= Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Junior Professionals in Delegations (jonge deskundige in delegaties).

financiële kader									
Gefinancierd uit het budget van het programma ⁴	zetel								
	delegaties								
Onderzoek									
Andere (specificeren)									
TOTAAL			20	40	60	80	80	80	80

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	<p>Aanwijzingsbesluiten vaststellen en marktonderzoeken uitvoeren met het oog op de aanwijzing van poortwachters</p> <p>Toezicht houden op de naleving van de lijst van verplichtingen en, in voorkomend geval, besluiten tot niet-naleving vaststellen</p> <p>Marktonderzoeken naar nieuwe diensten en nieuwe praktijken uitvoeren</p> <p>Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen voorbereiden en opstellen, in overeenstemming met deze verordening</p>
Extern personeel	<p>Aanwijzingsbesluiten vaststellen en marktonderzoeken uitvoeren met het oog op de aanwijzing van poortwachters</p> <p>Toezicht houden op de naleving van de lijst van verplichtingen en, in voorkomend geval, besluiten tot niet-naleving vaststellen</p> <p>Marktonderzoeken naar nieuwe diensten en nieuwe praktijken uitvoeren</p> <p>Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen voorbereiden en opstellen, in overeenstemming met deze verordening</p>

⁴ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*

- Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader

Het initiatief kan volledig worden gefinancierd door middel van herschikking binnen de relevante rubriek van het meerjarige financiële kader (MFK). De financiële gevolgen voor de beleidskredieten zullen volledig worden gedekt door de toewijzingen in het MFK 2021-2027 in het kader van de financiële middelen van het programma voor de eengemaakte markt en het programma Digitaal Europa.

- Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader
- Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader

3.2.5. *Bijdragen van derden*

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

Het initiatief heeft de volgende financiële gevolgen voor de overige ontvangsten.

Het bedrag van de ontvangsten kan niet vooraf worden geraamd, aangezien het gaat om geldboeten die aan ondernemingen worden opgelegd wegens niet-naleving van de in de verordening vastgestelde verplichtingen.

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten: Hoofdstuk 42 – boeten en sancties	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

Bijlage **bij het FINANCIËEL MEMORANDUM**

Benaming van het voorstel/initiatief:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake digitale markten

NODIG GEACHTE PERSONELE MIDDELEN EN KOSTEN DAARVAN

KOSTEN VAN ANDERE ADMINISTRATIEVE UITGAVEN

VOOR KOSTENRAMINGEN GEBRUIKTE BEREKENINGSMETHODEN

Personele middelen

Andere administratieve uitgaven

Aanvullende opmerkingen bij het financieel memorandum en de bijlage daarbij

Deze bijlage moet het financieel memorandum vergezellen wanneer met de dienstenoverkoepelende raadpleging wordt begonnen.

De gegevens in tabelvorm worden gebruikt als bron voor de in het financieel memorandum opgenomen tabellen. Zij zijn voor strikt intern gebruik binnen de Commissie.

Kosten van nodig geachte personele middelen

Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		TOTAAL		
	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	VTE	Kredieten	
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)																	
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie	AD		17	2,550	25	3,750	37	5,550	47	7,050	47	7,050	47	7,050		33,000	
	AST		3	0,450	5	0,750	6	0,900	8	1,200	8	1,200	8	1,200		5,700	
• Extern personeel ¹																	
Totale middelen	AC				6	0,480	10	0,800	15	1,2	15	1,200	15	1,200		4,880	
	END				4	0,340	7	0,595	10	0,850	10	0,850	10	0,850		3,485	
	INT																
Subtotaal – RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader				20	3,000	40	5,320	60	7,845	80	10,300	80	10,300	80	10,300		47,065

In de benodigde administratieve kredieten zal worden voorzien door de kredieten die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de bestaande budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

¹ AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL= Agent Local (plaatselijk functionaris); END= Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Junior Professionals in Delegations (jonge deskundige in delegaties).

Kosten van andere administratieve uitgaven

Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
zetel								
Dienstreizen en representatie	--	--	0,050	0,050	0,050	0,050	0,050	0,250
Raadgevende comités	--	0,050	0,100	0,150	0,150	0,150	0,150	0,750
Studies en adviezen	--	--	0,500	0,900	0,400	0,350	0,300	2,450
Opleiding van personeel	--	--	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025	0,125
Informatie- en beheersystemen	--	--	--	--	--	--	--	--
ICT-apparatuur en -diensten ¹	--	--	--	--	--	--	--	--
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

¹ ICT: Informatie- en communicatietechnologie: DIGIT moet worden geraadpleegd.

in miljoen EUR (tot op drie decimalen)

Buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Uitgaven voor technische en administratieve bijstand (<i>exclusief</i> extern personeel) uit beleidskredieten (vroegere “BA”-onderdelen)								
zetel	--	--	--	--	--	--	--	--
EU-Delegaties	--	--	--	--	--	--	--	--
Overige beheersuitgaven voor onderzoek	--	--	--	--	--	--	--	--
Andere begrotingsonderdelen (<i>te vermelden waar nodig</i>)	--	--	--	--	--	--	--	--
ICT-apparatuur en -diensten ²	--	--	--	--	--	--	--	--
Subtotaal – Buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	--	--	--	--	--	--	--	--

1. TOTAAL								
2. RUBRIEK 7 en buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

In de benodigde administratieve kredieten zal worden voorzien door de kredieten die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de bestaande budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

² ICT: Informatie- en communicatietechnologie: DIGIT moet worden geraadpleegd.

Voor kostenramingen gebruikte berekeningsmethoden

Personele middelen

De wet inzake digitale markten is een nieuwe regelgevend initiatief dat bijdraagt aan de strategische koers die is uiteengezet in de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”. De wet heeft een horizontaal karakter en snijdt verschillende bevoegdheidsdomeinen van de Commissie aan, zoals die met betrekking tot de interne markt, digitale diensten en bescherming van de mededinging.

Om ervoor te zorgen dat de verordening door de bedrijven ten uitvoer wordt gelegd, moet op EU-niveau worden voorzien in controles vooraf en toezicht, onder meer door poortwachters aan te wijzen, toezicht te houden op de naleving door poortwachters, niet-nalevingsbesluiten vast te stellen, verzoeken om vrijstelling te beoordelen, marktonderzoeken uit te voeren en de daaruit voortvloeiende besluiten en uitvoeringshandelingen te handhaven.

Bij de raming van de begroting en het aantal personeelsleden dat voor het initiatief nodig is, zijn inspanningen geleverd om synergieën tot stand te brengen en voort te bouwen op het bestaande kader om te voorkomen dat er van nul moet worden gestart, waardoor nog meer personeel nodig zou zijn dan in de huidige berekening.

Hoewel er binnen de drie leidende DG's en de diensten van de Commissie synergieën kunnen worden gevonden op het gebied van personeel, kennis en infrastructuur, zijn het belang en de reikwijdte van het initiatief groter dan het huidige kader. Bovendien zal de Commissie haar aanwezigheid op de digitale markten moeten vergroten, aangezien de verordening voorziet in wettelijke termijnen, wat betekent dat er onverwijld middelen moeten worden uitgetrokken voor deze taken. Een herschikking van de vereiste personele middelen binnen de drie leidende DG's is momenteel niet mogelijk zonder alle andere domeinen van handhaving in gevaar te brengen. Daarom is het belangrijk om ook personeel uit andere bronnen dan de drie leidende DG's te herschikken om zowel de doelstelling van het initiatief als de doelstellingen van de drie leidende DG's te verwezenlijken.

1. RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader

• Ambtenaren en tijdelijk personeel

Ervan uitgaande dat de verordening uiterlijk in 2022 wordt vastgesteld, zal de Commissie de nodige middelen moeten uittrekken voor de uitvoering van haar nieuwe taken, waaronder de vaststelling van de uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen waarin de verordening voorziet.

Vanaf de datum van toepassing van de verplichtingen (2022) wordt geraamd dat nieuwe taken in verband met de wet inzake digitale markten (poortwachters aanwijzen, toezicht houden op de naleving door poortwachters, besluiten tot niet-naleving vaststellen, verzoeken om vrijstelling beoordelen, marktonderzoeken uitvoeren en de daaruit voortvloeiende besluiten en uitvoeringshandelingen handhaven) aanvankelijk 20 VTE (17 AD + 3 AST) vereisen, met een stijging tot 55 VTE (47 AD + 8 AST) tegen 2025.

• Extern personeel

Vanaf het tweede jaar van toepassing van de verplichtingen (2023) wordt geraamd dat nieuwe taken in verband met de wet inzake digitale markten (poortwachters aanwijzen, toezicht houden op de naleving door poortwachters, besluiten tot niet-naleving vaststellen, verzoeken om vrijstelling beoordelen, marktonderzoeken uitvoeren en de daaruit voortvloeiende besluiten en uitvoeringshandelingen handhaven) aanvankelijk 10 extra VTE (6 AC + 4 END) vereisen, met een stijging tot 25 VTE (15 AC + 10 END) tegen 2025.

2. Buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader

• Alleen uit de begroting voor onderzoek gefinancierde posten

- Extern personeel – n.v.t.

Andere administratieve uitgaven

3. RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader

Dienstreizen en representatie

- Geschat wordt dat vanaf 2023 jaarlijks 10 inspecties ter plaatse bij poortwachters nodig zullen zijn. Elk onderzoek kost naar schatting gemiddeld 5 000 EUR per dienstreis, uitgaande van 2 VTEs ter plaatse gedurende 5 dagen.

Raadgevende comités

- In 2022 zullen naar verwachting 5 vergaderingen van het raadgevend comité plaatsvinden, 10 vergaderingen in 2023 en 15 vergaderingen per jaar in 2024-2027. De kosten per vergadering worden geraamd op 10 000 EUR.

Opleiding

- Het opleidingsbudget voor personeel is belangrijk om de kwaliteit en specifieke competentie op dit gebied te waarborgen. De kosten worden geraamd op 25 000 EUR per jaar.

Studies en adviezen

- Uitgaven voor zeer gespecialiseerde sectorale deskundigen zijn noodzakelijk om technische ondersteuning te bieden bij de aanwijzing van poortwachters en om toe te zien op de naleving van de in het kader van deze verordening vastgestelde maatregelen. In de periode 2023-2027 zullen naar schatting tot zes à zeven toezichtsstudies worden uitgevoerd met een complexiteit die varieert van weinig tot zeer complex. De waarde van de daaraan verbonden contracten zal tussen 50 000 en 1 000 000 EUR liggen. Verwacht wordt dat er aan het begin van de periode meer behoefte aan dergelijke deskundigen zal zijn.

4. Buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader

n.v.t.

Aanvullende opmerkingen bij het financieel memorandum en de bijlage daarbij

De beleidsuitgaven worden verdeeld over DG COMP en DG GROW voor het programma voor de eengemaakte markt en DG CNECT voor het programma Digitaal Europa.

De administratieve uitgaven worden verdeeld over DG COMP, DG GROW en DG CNECT.

--