

Marktmacht & Big Tech



Big Tech manifesteert zich niet alleen als de poortwachter van digitale markten, maar oefent ook fundamentele invloed uit op het digitale publieke debat – en daarmee op het democratische proces. De Europese Commissie stelde in december twee wetten voor om de macht van Big Tech te beteugelen: de *Digital Services Act* (DSA) en de *Digital Markets Act* (DMA). Nederland moet, net als andere lidstaten, haar plek opeisen aan de onderhandelingstafel in Brussel. Hierbij drie uitgangspunten voor de onderhandelaars.

Door Laura de Vries, Jan-Julius Goeijenbier, Afke Groen

Wat staat er op het spel met nieuwe EU-regels voor Big Tech?

Het beloven ware monsters van dossiers te worden, de twee wetsvoorstellen voor de regulering van Big Tech die de Europese Commissie in december 2020 presenteerde. Zij die thuis zijn in het Brusselse of in het digitale noemen de voorstellen bij hun afkortingen: DMA en DSA. Die eerste, de 'Wet inzake digitale markten' (*Digital Markets Act*), heeft als kerndoel om de concurrentie op de digitale markt te bevorderen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat consumenten vooraf geïnstalleerde apps kunnen verwijderen. De tweede, de 'Wet inzake digitale diensten' (*Digital Services Act*), beoogt de Europese consument te beschermen, onder andere door bedrijven te verplichten om transparanter te zijn over hoe ze met illegale inhoud omgaan. Opgeteld gaat het om ruim 150 pagina's aan wetgeving en toelichting.

Als in Brussel wetgeving op tafel ligt, schuiven velen aan. Bij de presentatie van de twee wetsvoorstellen gaf Eurocommissaris Margrethe Vestager (Mededinging en Digitale samenleving) aan dat 'snelle' besluit-

De komende maanden zijn de Europarlementariërs en de lidstaten aan zet om aan de voorstellen van de Europese Commissie te sleutelen

1 | <https://www.politico.eu/article/5-challenges-to-the-new-eu-digital-rulebook>

2 | Vosoughi, S., Deb R. & S. Aral (2018). 'The spread of true and false news online' in: *Science* 359 (6380), 1146–1151.

3 | <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2020/10/15/dreigingsbeeld-nctv-aanslag-nederland-voorstel-baar-dreiging-vooral-van-eenlingen>

4 | Pearson, G. (2020). 'Sources on social media: Information context collapse and volume of content as predictors of source blindness' in: *New Media @ Society*.

Platforms zouden bijvoorbeeld duidelijk moeten maken welke berichtgeving een advertentie is, van wie deze afkomstig is en waarom de gebruiker deze te zien krijgt

vorming zo'n anderhalf jaar zou duren, met dan nog zes maanden totdat de verordeningen in werking treden. ¹ De komende maanden zijn de Europarlementariërs en de lidstaten aan zet om aan de voorstellen van de Europese Commissie te sleutelen. In de coulissen lobbyt Big Tech bij het Europees Parlement en bij de Raad voor haar belangen.

Opgelet dus, want die belangen zijn groot. Wat staat er op het spel met de DSA en DMA, wat zijn belangrijke onderwerpen van discussie, en waaraan is het absoluut zaak om mee te schrijven? We onderstrepen drie uitgangspunten.

1. Breek de macht van Big Tech via gepersonaliseerde advertenties

De Digital Services Act richt zich in de kern op de macht van Big Tech over mensen en over maatschappijen. Er is steeds meer bewustwording dat bedrijven met algoritmes de persoonlijke gegevens van gebruikers analyseren. 'Profielen' van mensen bepalen welke advertenties aan wie getoond worden. Met deze gepersonaliseerde advertenties verdienen grote digitale bedrijven als Facebook, Twitter, Google en YouTube goud. Want hoe langer mensen op actief blijven op een platform, hoe meer advertenties ze te zien krijgen, en hoe meer geld bedrijven verdienen. De platforms zijn er daarom veel aan gelegen om de aandacht van mensen zo lang mogelijk vast te houden. Omdat mensen vaker klikken op berichten die onwaar zijn, sensationeel zijn of bestaande overtuigingen bevestigen, blijven ze hangen in een digitale cirkel van informatie. ² Op die manier worden mensen met verschillende overtuigingen uit elkaar gedreven. We leven, letterlijk, in verschillende digitale werelden.

Wat daar de gevolgen van kunnen zijn, is meer dan eens gebleken. Denk aan de consequenties van de digitaal verspreide ophitsing voor de bestorming van het Capitool in Washington of de haatpropaganda tegen de Rohingya-bevolking in Myanmar. Ook in Nederland waarschuwde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid voor de verspreiding van desinformatie en complottheorieën, waarbij sociale media als 'blaasbalg' functioneren. ³

Het wetsvoorstel van de DSA bevat een aantal stappen om de macht van Big Tech via gepersonaliseerde advertenties te breken. Platforms zouden bijvoorbeeld duidelijk moeten maken welke berichtgeving een advertentie is, van wie deze afkomstig is en waarom de gebruiker deze te zien krijgt. Belangrijk, ook omdat uit onderzoek blijkt dat mensen de betrouwbaarheid van berichten makkelijker kunnen inschatten als de herkomst is aangegeven. ⁴ Zeer grote platforms als Facebook en Twitter zouden bovendien de 'belangrijkste parameters' van hun 'aanbevelingssystemen' moeten vermelden en gebruikers de mogelijkheid moeten geven om die te wijzigen of uit te zetten.

De enorme impact van platforms op onze maatschappij maakt echter dat transparantie over algoritmes niet volstaat als die alleen is gericht op de individuele gebruiker. Zoals voormalig Europarlementariër voor D66 Marietje Schaake vaak betoogt in haar huidige functie als directeur

internationaal beleid bij het Cyber Policy Center van Stanford University, is democratische controle cruciaal voor het beschermen van vrije, liberale samenlevingen tegen de macht van Big Tech. Zulke democratische controle is pas mogelijk als toezichhouders, Kamerleden, rechters en media inzicht hebben in hoe de algoritmes achter gepersonaliseerde advertenties werken. Het is echter nog onduidelijk hoe ver de eisen die de DSA aan openheid van de algoritmes stelt in de praktijk zouden reiken. Een belangrijk punt om op te helderen én te versterken in de onderhandelingen. In deze context pleiten verschillende politici, journalisten en academici voor een verbod op gepersonaliseerde advertenties of voor niet-gepersonaliseerde advertenties als standaardinstelling, waaronder voormalig D66-Kamerlid Kees Verhoeven.

2. Let op dat regulering Big Tech ook in de kaart kan spelen

Een belangrijk aspect van de onderhandelingen over DMA en DSA zal waarschijnlijk het onderscheid zijn dat de Europese Commissie maakt tussen de vereisten waaraan platforms moeten gaan voldoen op grond van hun functie en omvang. Om dat te verduidelijken, maken we een uitstapje naar die vorige grote verordening over data, de befaamde Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

In de praktijk lijkt het erop dat de AVG voor kleine bedrijven moeilijker te implementeren is geweest dan voor grote bedrijven. Onder andere MKB-Nederland trok aan de bel met klachten over complexe en onduidelijke regels. En ook in de Europese context wezen belanghebbende organisaties erop dat de toepassing van de AVG vooral voor kleine bedrijven lastig kan zijn. Ondersteuning door de toezichhouder kan dan helpen. Voor wat betreft de DSA zouden de Kamer en een volgend kabinet uit deze ervaring dan ook in ieder geval de les moeten trekken dat er bij de toezichhouder voldoende aandacht is en middelen beschikbaar zijn voor kleine bedrijven. ⁵

Een wellicht nog belangrijkere les uit de ervaring met de AVG valt te leren op het vlak van mededinging. De AVG lijkt de marktmacht van grote bedrijven te hebben versterkt, terwijl de concurrentiepositie van kleinere bedrijven juist is verslechterd. ⁶ Zo beschreef journalist Arnoud Groot begin dit jaar in *NRC Handelsblad* hoe Google en Facebook zich niet alleen beter aan de AVG kunnen houden, maar ook conform de geldende regels makkelijker data kunnen verzamelen en verwerken – en op die manier nog meer geld kunnen verdienen aan gepersonaliseerde advertenties. Toch maakt de AVG geen onderscheid tussen grote en kleine bedrijven. In de evaluatie van de AVG uit 2020 schrijft de Europese Commissie daarover dat de omvang van een bedrijf immers geen indicatie zou zijn voor de risico's die individuen lopen bij de verwerking van hun gegevens.

In tegenstelling tot de AVG maken de *Digital Markets Act* en de *Digital Services Act* wél onderscheid tussen grote en kleine bedrijven. In de voorgestelde DMA zullen alle regels alleen gelden voor bedrijven met een 'poortwachtersfunctie': bedrijven met onder andere grote zeggenschap over de toegang tot markten en met een stevige verankering in

Een wellicht nog belangrijkere les uit de ervaring met de AVG valt te leren op het vlak van mededinging. De AVG lijkt de marktmacht van grote bedrijven te hebben versterkt, terwijl de concurrentiepositie van kleinere bedrijven juist is verslechterd

⁵ | De Nederlandse toezichhouder op gegevensverwerking – de Autoriteit Persoonsgegevens – geeft al jarenlang aan te weinig budget te hebben om effectief te handhaven.

⁶ | Zie bijvoorbeeld Gal, M.S. & O. Aviv (2020). 'The competitive effects of the GDPR' in: *Journal of Competition Law @ Economics*, 16(3), 349-391.

Het is dan ook zaak om de voorgestelde verordening niet af te zwakken – ook niet in de vorm van meer regels die de concurrentiepositie van grootste platforms juist in de kaart spelen, zoals bij de AVG het geval lijkt

die markten doordat veel gebruikers van hun diensten afhankelijk zijn. Specifieke criteria zijn onder meer: een omzet in de EU van tenminste 6,5 miljard euro per jaar óf een marktwaarde van 65 miljard euro of meer. Poortwachters kunnen een boete tot 10 procent van hun jaarlijkse omzet verwachten bij concurrentiebeperkende praktijken.

Ook onder de DSA krijgen zeer grote onlineplatforms extra verplichtingen opgelegd. Platforms met meer dan 45 miljoen gebruikers binnen de EU – en daardoor met een ‘centrale, systematische rol’ in het publieke debat en de economie – zouden, onder andere, jaarlijks een risicobeoordeling moeten opstellen over de verspreiding van illegale inhoud via hun diensten en de mogelijke negatieve effecten daarvan op de maatschappij.

Net als in de aanloop naar de publicatie van de beide wetsvoorstellen zal Big Tech de komende maanden lobbyen voor haar belangen. Het zou goed kunnen dat de DSA daarbij niet de hoogste prioriteit krijgt: heel grote platforms als Facebook en Twitter hebben immers voldoende middelen en expertise om zich aan de nieuwe regels aan te passen. Bovendien kunnen ze hun imago oppoetsen met strengere regels en richtlijnen. De DMA vormt mogelijk een groter risico, ook waar het gaat om de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende Big Techbedrijven.⁷ Het is dan ook zaak om de voorgestelde verordening niet af te zwakken – ook niet in de vorm van meer regels die de concurrentiepositie van grootste platforms juist in de kaart spelen, zoals bij de AVG het geval lijkt.

3. Geef controle over ‘illegale inhoud’ niet uit handen aan Big Tech

Het verbannen van (toenmalig) president Trump door Twitter en andere socialemedia-platforms, deed veel stof opwaaien. Waar sommigen het besluit toejuichten, wezen anderen erop dat het niet aan private bedrijven overgelaten zou moeten worden om de vrijheid van meningsuiting van individuen te beperken. Onder die laatsten waren bijvoorbeeld de Duitse Bondskanselier Angela Merkel en de Russische oppositieleider Aleksej Navalny.

De DSA probeert de verspreiding van illegale inhoud aan te pakken, maar vooral door de onlineplatforms zelf meer te laten doen. Zo zouden platforms verplicht ‘mechanismen’ moeten inbouwen waarmee mensen, op een zo eenvoudig mogelijke wijze, illegale inhoud kunnen rapporteren. De meldingen van zogenoemde ‘betrouwbare *flaggers*’ moeten daarbij voorrang krijgen. Ook moeten platforms ‘illegale inhoud’ verwijderen als een autoriteit van een lidstaat dat beveelt of als ze die inhoud op ‘eigen initiatief’ vinden. En platforms mogen gebruikers tijdelijk of permanent verwijderen. Tegelijkertijd moeten platforms uitleggen waarom ze zulke moderatie uitvoeren en een systeem instellen waarin gebruikers een klacht kunnen indienen tegen de moderatie.

Het is een complexe berg aan maatregelen om mensen en maatschappijen te beschermen tegen ontwrichtende digitale inhoud. De DSA definieert ‘illegaal’ als het in strijd zijn met Europees of nationaal recht. Omdat de nationale wetgeving per lidstaat verschillend is, zal hetgeen

7 | <https://www.politico.eu/article/europe-digital-lobbying-platforms>

8 | Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (2020). ‘Beoordeling verordening inzake digitale diensten en wijziging Richtlijn 2000-31-EG’ via: www.rijksoverheid.nl

9 | Kist, R. & M. van den Bos. ‘Hoe Nederlandse complotdenkers en virus sceptici sociale media telkens te slim af zijn’ in: *NRC Handelsblad*, 8 maart 2021.

10 | <https://www.platformer.news/p/rethinking-the-power-of-the-youtube>

11 | <https://transparency.eu/event-deep-pockets-open-doors>

12 | <https://www.politico.eu/article/eu-dsa-tech-rules-france-national-regulation>

als ‘illegale inhoud’ worden beschouwd ook per lidstaat verschillen. Zo maakt de Nederlandse wet onderscheid tussen hetgeen ‘strafbaar’ is, ‘onrechtmatig’, ‘anderszins onrechtmatig’ of ‘ongewenst’. Volgens het kabinet-Rutte III is het dan ook onduidelijk of inhoud die volgens het Nederlands recht onder deze termen valt, wel of niet ‘illegaal’ is in de context van de DSA.⁸ Om ervoor te zorgen dat het niet aan Big Tech is om te bepalen wie of wat onderdeel mag zijn van het online publieke debat, is meer duidelijkheid nodig over wat onder ‘illegale inhoud’ valt.

Negatieve effecten van onlineplatforms gaan bovendien verder dan inhoud die overduidelijk illegaal is; denk aan de verspreiding van onjuiste informatie. Onder de DSA zouden zeer grote onlineplatforms in hun jaarlijkse risicoanalyse ook de negatieve effecten van hun diensten op grondrechten en democratische processen moeten afwegen. Een stap in de goede richting. Maar het is daarbij van cruciaal belang dat Big Tech niet voor eigen rechter kan gaan spelen, bijvoorbeeld door eigenhandig te kunnen bepalen wat dan de maatschappelijke risico's zijn die voortvloeien uit hun diensten. Dat vergt onder andere sterke mechanismes voor controle en handhaving.

Bovendien blijkt in de praktijk dat Big Tech ook inhoud die overduidelijk tegenstrijdig is met hun eigen gebruikersregels – zoals misinformatie over COVID-19 – vaak weinig doeltreffend tegengaat. Het verdienmodel belooft populaire berichten nog altijd met meer zichtbaarheid. Ook vinden verspreiders van misinformatie steeds nieuwe manieren om onder de radar te blijven, door andere woorden te gebruiken of door uit te wijken naar andere, kleinere platforms.⁹ En onderzoek suggereert dat mensen ook zélf hun weg vinden naar misinformatie, los van de aanbevelingssystemen van platforms.¹⁰ De aanpak van desinformatie vraagt daarom om een brede maatschappelijke inzet: regulering van digitale platforms, effectief toezicht op handhaving van regels en richtlijnen door en op digitale platforms én inzet op digitale geletterdheid van mensen.

De *Digital Markets Act* en de *Digital Services Act* zullen het speelveld van Big Tech in Europa voor jaren gaan bepalen. Verschillende Europese actoren hebben hun ogen dan ook al lang op de bal. Amazon, Apple, Facebook, Google en Microsoft gaven vorig jaar 19 miljoen euro uit aan lobbyactiviteiten in de EU – meer dan een verdubbeling ten opzichte van vijf jaar eerder.¹¹ Duitsland en Frankrijk kopieerden delen uit de wetsvoorstellen om deze alvast te implementeren in hun nationale wetgeving – mogelijk in een poging om de uitkomst van de onderhandelingen op Europees niveau te beïnvloeden.¹² In Nederland kregen zowel Europese als digitale zaken weinig prioriteit tijdens de verkiezingscampagne. Het is zaak dat een nieuw kabinet én de nieuwe volksvertegenwoordigers hun tanden zetten in deze wetgeving, en zich mengen in de Europese onderhandelingen. Onze democratie staat op het spel. ●



Laura de Vries is wetenschappelijk medewerker bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting.



Jan-Julius Goeijenbier is stagiair bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting.



Afke Groen is wetenschappelijk medewerker bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting.