

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Digitale Economie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000
T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 9 april 2020
Betreft Beantwoording vragen over het bericht 'Hoe de Facebook-CEO zichzelf
zou inperken'

Ons kenmerk
DGBI-DE / 20069320

Uw kenmerk
2020Z03384

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik de antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Wiersma en Aartsen (beiden VVD) aan de minister en staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat ingezonden op 19 februari 2020 met kenmerk 2020Z03384 over het bericht 'Hoe de Facebook-CEO zichzelf zou inperken'.

Hoogachtend,

mr. drs. M.C.G. Keijzer
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

2020Z03384

1

Bent u bekend met het bericht 'Hoe de Facebook-CEO zichzelf zou inperken'?

Antwoord

Ja, hiermee ben ik bekend.

2

Hoe staat u tegenover de uitspraken van Věra Jourová, voormalig Europees Commissaris voor Justitie, dat algoritmes onderworpen moeten worden aan een audit en dat academici meer toegang moeten krijgen om algoritmes beter te begrijpen? In hoeverre gebeurt dit al in Nederland?

Antwoord

Onderzoek naar algoritmes is belangrijk om grip te blijven houden op AI-toepassingen. Kennis uit verschillende wetenschapsgebieden is van belang om te kunnen beoordelen waaraan algoritmes kunnen voldoen. Naast de technische aspecten is er ook kennis nodig uit de sociale en geesteswetenschappen om bijvoorbeeld te beoordelen wanneer er sprake is van *bias* of andere onwenselijke gevolgen van bepaalde algoritmes. Onderzoekers hebben toegang tot algoritmes voor zover deze openbaar zijn of indien er toegang wordt gegeven door de rechthebbende van het algoritme. Het kabinet juicht, zoals beschreven in het Strategisch Actieplan AI, toe dat marktpartijen hun verantwoordelijkheid nemen in aanvulling op bestaande wettelijke vereisten. Er zijn verschillende initiatieven die hier invulling aan geven, zoals vertrouwde derde partijen die audits uitvoeren op algoritmes.¹

Naast de kennis die academici gaan inbrengen zal er ook behoefte zijn aan toezichthouders die erop toezien, en indien nodig handhavend optreden, wanneer men algoritmes ontwikkelt en in gebruik neemt die mogelijke ongewenste effecten tot gevolg kunnen hebben. Daarom werken de Nederlandse toezichthouders nauw met elkaar samen om kennis te delen. Zo is bijvoorbeeld de Inspectieraad met alle Rijksinspecties bezig met het ontwikkelen van een programma waarin ze uitdagingen omtrent algoritmes en toezicht willen adresseren en samen tot gepaste oplossingen willen komen.

3

Hoe staat u tegenover hervorming van de manier waarop technologiebedrijven belasting betalen in Nederland? Hoe zoekt Nederland de samenwerking op dit terrein binnen de OESO en bijvoorbeeld met Frankrijk?

Antwoord

Bij de OESO vinden binnen het Inclusive Framework (waaronder OESO-leden en niet-leden) discussies plaats over een nieuw internationaal stelsel voor belastingheffing in een digitaliserende economie (Pijler 1, zie brief staatssecretaris

¹ Verschillende private partijen ontwikkelen een dergelijk keurmerk of hebben dit al gedaan. Aanvullend is recent door ECP, met medewerking van onder andere het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een AI Impact Assessment ontwikkeld.

van Financiën van 10 oktober 2019) en over internationale afspraken om een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen (Pijler 2, zie brief staatssecretaris van Financiën van 14 november 2019).² Voor de laatste stand van zaken verwijs ik u graag naar de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, en zijn brief van 10 februari 2020 met zijn reactie in het kader van twee schriftelijke overleggen hieromtrent.

4

Wat vindt u ervan dat Facebook elke vorm van overheidsregulering tegenwerkt en dit verdedigt door te zeggen dat de gebruiker instemt met de gebruikersvoorwaarden? Hoe omzeilt Facebook op dit moment de nationale wetgeving? Welke andere techreuzen omzeilen nationale of Europese wetgeving? Wat is uw inzet hierop? Zijn er lopende onderzoeken vanuit het Nederland naar techreuzen?

Antwoord

Ik begrijp dat u zich afvraagt of grote techbedrijven, zoals Facebook, strategisch opereren. De nieuwe dienstverlening die dit soort ondernemingen biedt, en de wijze waarop ze dat doen, leidt soms tot de vraag welke wet- of regelgeving van toepassing is. Dit kan ertoe leiden dat er verschillen van mening ontstaan over de toepasselijkheid van wet- of regelgeving. Uiteraard zullen bedrijven daarbij de voor hen meest gunstige uitleg daarvan bepleiten, hetgeen kan betekenen dat zij zich op het standpunt stellen dat bepaalde wet- of regelgeving niet op hen van toepassing is. In dit kader is het positief om te zien dat deze vraagstukken worden voorgelegd aan de rechterlijke macht zodat die daar een oordeel over kan vellen en duidelijkheid kan verschaffen. Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de rechter Amsterdam in de zaak tussen Facebook en John de Mol, of de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU inzake UberPop en Airbnb. Dit soort uitspraken verduidelijkt welke wet- en regelgeving voor dit soort ondernemingen van toepassing is voor de diensten die zij bieden. Zodra deze duidelijkheid er is, dienen deze ondernemingen zich uiteraard daarnaar te voegen en zo nodig hun handelen daarop aan te passen.³ Hoewel het natuurlijk ondernemingen vrij staat om wetgeving op de voor hen meest gunstige wijze uit te leggen, doe ik een moreel appel op grote techbedrijven om hun verantwoordelijkheid proactief te nemen gegeven hun sterke positie en bij hun handelen oog te hebben voor het publieke belang.

5

Hoe ondervinden Nederlandse bedrijven oneerlijke concurrentie van deze techreuzen? Hoe gaat u dit tegen? Welke hulp biedt u aan deze bedrijven?

Antwoord

Nederlandse bedrijven kunnen oneerlijke concurrentie van techreuzen ondervinden doordat deze bedrijven hun machtspositie misbruiken. Via bestaande mededingingsregelgeving wordt via toezicht achteraf (ex post) opgetreden tegen ondernemingen die misbruik maken van een economische machtspositie. Zo heeft de Europese Commissie in de afgelopen jaren in verschillende zaken waarin grote

² Kamerstuk 32140, nr. 60 en Kamerstuk 32140, nr. 63

³ Rb. Amsterdam 11 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8415 & HvJ EU 10 april 2018, C-320/16, ECLI:EU:C:2018:221 (Uber France) & HvJ EU 19 december 2019, C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112 (Airbnb France).

platforms betrokken waren boetes opgelegd voor het overtreden van de mededingingsregels. Tevens ondervinden Nederlandse bedrijven dat in de digitale economie het risico bestaat dat grote platforms een dusdanig belangrijke marktpositie hebben dat consumenten en ondernemers hier niet of nauwelijks meer omheen kunnen (en dus een poortwachtersfunctie hebben). Ondanks dat er geen sprake hoeft te zijn van machtsmisbruik, wordt toetreding door nieuwe ondernemingen hierdoor nagenoeg onmogelijk. In deze situatie is alleen achteraf toezicht zoals in het huidige mededingingsrecht onvoldoende.

Om ervoor te zorgen dat de concurrentie ook in de digitale economie wordt geborgd, pleit ik in Europa dat er in specifieke situaties, in ieder geval op Europees niveau, ook vooraf (ex ante) maatregelen moeten kunnen worden gesteld om de concurrentiemogelijkheden te versterken en bewaken. Een voorbeeld van zo'n maatregel kan zijn dat een platform specifieke data moet delen. Op 17 mei 2019 heb ik hierover een brief met mijn beleidsinzet naar de Kamer gestuurd waarin drie maatregelen, waaronder het ex ante instrument, worden beschreven.⁴ Deze maatregelen moeten er samen voor zorgen dat consumenten en ondernemers hun keuzevrijheid behouden en die kunnen benutten om de kansen die de platformeconomie biedt optimaal te verzilveren.

De Europese Commissie heeft op 19 februari 2020 haar digitale strategie gepubliceerd en kondigt daarin aan om de mogelijkheid om vooraf (ex ante) in te kunnen grijpen bij platforms met een poortwachtersfunctie te gaan verkennen en eind 2020 met een voorstel te komen.⁵ Dit is in lijn met mijn beleidsinzet. Ik ben verheugd dat het uitdragen van deze beleidsinzet bij verschillende gelegenheden effect heeft gehad en dat de Europese Commissie ook het belang inziet van een gezamenlijke aanpak op Europees niveau voor het borgen van de concurrentie in onze digitale economie. Uw Kamer wordt nader geïnformeerd over de digitale strategie van de Europese Commissie middels een BNC-fiche.

6

Heeft de sterke marktpositie van techreuzen gevolgen voor innovatie, bijvoorbeeld doordat innovatieve bedrijven en/of concurrenten worden opgekocht door grote techbedrijven? Zo ja, wat kan hier aan worden gedaan? Zo nee, waarom denkt u dat? Kunt u in dat verband ook toelichten wat een land als Nederland meer zou kunnen doen bij dit soort risico's?

Antwoord

Grote platforms hebben binnen de digitale economie op verschillende manieren invloed op innovatie in de markt. Aan de ene kant kunnen ze een positieve invloed hebben op innovatie, omdat het ervoor kan zorgen dat bij de overname van een startup een bepaalde innovatie waar de startup aan werkt, wordt doorontwikkeld door een kapitaalkrachtig bedrijf. Om die reden is het bedrijfsmodel van sommige startups ook om een innovatie op de markt te zetten en vervolgens te worden overgenomen door een groot platform. Aan de andere kant komt het ook voor dat grote bedrijven concurrenten overnemen die een potentiële bedreiging voor ze vormen. Vooral bedrijven met marktmacht kunnen een prikkel hebben om

⁴ Kamerstuk 27 879, nr. 71

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

toekomstige concurrenten over te nemen en hun innovaties stop te zetten. Een bedrijf met een duurzame machtspositie ervaart immers minder druk om te investeren in innovatie.

Op dit moment zijn de meldingsdrempels in het concentratietoezicht gebaseerd op omzet. Overnames van relatief kleine innovatie startups, die te weinig omzet maken om boven de meldingsdrempels uit te komen, blijven nu buiten het zicht van toezichthouders. Deze overnames kunnen de mededinging en daarmee de innovatie toch significant beperken. Om ervoor te zorgen dat zowel de potentiële beperking van de mededinging als de mogelijke voordelen voor bijvoorbeeld innovatie en daarmee consumenten beoordeeld kunnen worden, is het belangrijk dat de toezichthouder ook deze fusies of overnames in het vizier krijgt. Daarom pleit ik in Europa voor aanpassing van de huidige meldingsdrempels voor fusies – bijvoorbeeld door ze te baseren op de transactiewaarde van een fusie of de verhouding tussen de omzet en transactiewaarde. Op die manier zullen ook deze fusies en overnames van bedrijven die (nog) geen hoge omzet hebben, maar wel ingrijpende mededingingseffecten kunnen hebben, in het vizier van de toezichthouder komen.

Daarnaast zet ik me in voor de aanpassing van de Europese richtsnoeren waar de toepassing van mededingingsregels in is vastgelegd. Zo kan bijvoorbeeld worden verduidelijkt hoe kan worden beoordeeld of bij een overname door een groot platform sprake is van een potentiële concurrent. In haar digitale strategie heeft de Europese Commissie aangekondigd de mededingingsregels te evalueren en een mogelijke aanpassing van de mededingingsregels te verkennen om te zorgen dat de toepassing van de regels nog effectief blijft in een digitaliserende wereld.

7

Hoeveel werkgelegenheid heeft Nederland te danken aan grote techbedrijven zoals Google, Amazon, Facebook, Apple en Netflix? Hoeveel is dit in vergelijking met andere sectoren?

Antwoord

De werkgelegenheid die techbedrijven voor Nederland opleveren bestaat allereerst uit directe werkgelegenheid, zoals de ruim 5.000 medewerkers die voor Booking.com in Amsterdam werken. Techbedrijven zijn geen aparte bedrijfstak in de officiële statistieken, dus de werkgelegenheid die deze bedrijven opleveren wordt niet bijgehouden. Ook de werkgelegenheid die indirect tot stand komt als gevolg van de aanwezigheid van kantoren van techbedrijven in Nederland wordt niet bijgehouden. Daarnaast werkt ongeveer 0,4% van de beroepsbevolking via techbedrijven in de 'kluseconomie': maaltijdbezorging, huishoudelijke dienstverlening. Hierbij is het de vraag in hoeverre dit additionele werkgelegenheid is, en welk deel ervan slechts vervanging van reeds bestaande werkgelegenheid is. Het CBS is verder bezig om te kijken naar mogelijkheden om platformen in Nederland te meten.