



Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Commissie Digitale Zaken  
Mevrouw R.M. Leijten  
Postbus 20018  
2500 EA 's-Gravenhage

Den Haag, 6 oktober 2021

Aantal bijlagen : -  
Uw kenmerk : -  
Ons kenmerk : ACM/UITNZP/001229  
Onderwerp : Position paper ACM ten behoeve van Ronde tafel Toezicht 14 oktober 2021

Geachte mevrouw Leijten,

Graag gaat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) hierbij in op uw uitnodiging om een schriftelijke bijdrage in te brengen voor de Ronde Tafel Toezicht op 14 oktober.

## In het kort

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor goed werkende markten voor mensen en bedrijven. Nu en in de toekomst. De ACM houdt met dat doel toezicht op de

1. naleving van de Europese en Nederlandse mededingingsregels en
2. naleving van wetgeving op het gebied van consumentenbescherming en bepaalde andere oneerlijke handelspraktijken

Daarnaast is de ACM de sectorspecifieke toezichthouder op het gebied van energie, telecommunicatie vervoer en post.

## Wat is ons doel?

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) draagt bij aan een gezonde economie door markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In goed functionerende markten concurreren bedrijven eerlijk met elkaar en benadelen zij niemand met oneerlijke praktijken. Mensen en bedrijven weten welke spelregels gelden en hoe zij voor hun rechten kunnen opkomen.

Markten werken zelden vanzelf goed. Overheidstoezicht is nodig om marktfalen te voorkomen of te redresseren. Marktmacht, kartelvorming en informatie-asymmetrie zijn bekende vormen van marktfalen die de goede werking van markten verstoren. Daarom treedt ACM bijvoorbeeld op tegen ondernemingen die hun marktmacht misbruiken of illegale afspraken maken. Liever nog voorkomen we marktmacht door fusiecontrole dan dat we achteraf het gedrag van ondernemingen proberen in te corrigeren. Waar sprake is van een wettelijk of natuurlijk monopolie reguleren we markten. En tot slot treden we op tegen misbruik van informatie-asymmetrie tussen leveranciers of platforms en consumenten en tegen misleiding. Voorlichting van mensen en bedrijven over wat hun rechten en plichten zijn, is daarom voor de ACM een belangrijke wettelijke taak.

De ACM is niet de enige toezichthouder die zich richt op marktfalen. Andere toezichthouders zoals de AP en de AFM houden zich hier ook mee bezig. Vandaar dat samenwerking en afstemming van het toezicht belangrijk is. Op

Europese schaal houdt de Europese Commissie ook toezicht op de naleving van de Europese mededingingsregels. Samenwerking en afstemming met de Europese Commissie en andere Europese toezichthouders vindt zeer regelmatig plaats.

### **Wat doen we in het toezicht op de digitale economie?**

De digitale economie brengt veel voordelen, zoals innovatieve diensten, makkelijk vergelijken en bestellen van producten en diensten en een ruim media-aanbod. Maar digitale markten werken niet altijd goed voor mensen en bedrijven. Zo kent de opkomst van grote online platforms schaduwzijden voor kleinere ondernemingen en consumenten die van hen afhankelijk worden. En de datagedreven beïnvloedingstechnieken die bedrijven online tot hun beschikking hebben kunnen worden ingezet om consumenten te helpen in hun keuzes, maar ook om ze bewust of onbewust te misleiden, of misbruik te maken van hun kwetsbaarheden of gevoeligheden. Bovendien staat of valt de werking van digitale markten met een goed functionerende en toegankelijke digitale infrastructuur.

De ACM heeft in de Leidraad ter bescherming van de online consument concreet gemaakt waar de grenzen liggen van veel gebruikte online marketingtechnieken, zoals het gebruik van schaarste claims, personalisatie, betaalde ranking en prijskortingen. Wanneer dergelijke technieken bewust manipulatief worden ingezet, spreken we ook wel van *dark patterns*. De ACM communiceert hoe zij deze normen toepast zodat de sector haar eigen verantwoordelijkheid kan nemen. Op basis van de uitleg in de leidraad, is de ACM ook diverse keren opgetreden tegen bedrijven die **online misleiden**. ACM heeft onder meer bedrijven die nepreviews, nepvolgers en neplikes aanbieden aangesproken en heeft klantbestanden van bedrijven gevorderd die dit voor andere bedrijven regelen.

In Europees verband treedt de ACM met haar collega-autoriteiten in het kader van het Consumer Protection Cooperation Network (CPC) op tegen bijvoorbeeld Google, Booking.com, Expedia en AliExpress. Verder maakt de ACM zich internationaal hard voor duidelijke grenzen aan online beïnvloedingstechnieken. De samenwerking binnen het International Consumer Protection and Cooperation Network (ICPEN) leidde tot aanpassingen van Apple en Google waardoor consumenten beter worden geïnformeerd over het datagebruik van apps die ze kunnen downloaden in de winkels van deze twee bedrijven.

Naast handhavingsacties heeft de ACM in samenwerking met universiteiten verschillende onderzoeken gedaan naar bijvoorbeeld de vraag of informatie voor consumenten op websites van bedrijven wel effectief en begrijpelijk is. Zo is onder meer gekeken naar de lay-out van de websites en naar teksten. De conclusie is dat deze transparantieplichtingen en de manier waarop ze in de markt worden ingevuld, vaak niet het gewenste effect hebben op het gedrag van consumenten en dus niet effectief zijn. De ACM pleit ervoor dat bedrijven zelf de effectiviteit van dergelijke uitingen gaan meten.

Op het gebied van **mededinging** rondt de ACM in 2021 de zaak af waarin zij heeft onderzocht of Apple misbruik maakt van haar machtspositie door oneerlijke voorwaarden te hanteren in de App Store. Daarnaast is misbruik van machtsposities door een leveranciersklem (vendor lock-in) een belangrijk thema. De ACM werkt in dat kader aan een leidraad voor ICT-leveranciers en andere marktpartijen in de zorg. En de ACM doet een marktstudie naar (onder meer) lock-in effecten in de markt voor cloud services. Fusies met raakvlakken in de digitale economie, zoals op het gebied van Mobility-as-a-Service, nieuwsmedia en onderwijs, worden door de ACM ook geregeld onderzocht.

Op basis van haar **reguleringsstaken** in de telecommunicatiesector heeft de ACM in 2021 een studie gedaan naar het functioneren van de markten voor IP-interconnectie, en heeft zij bedrijven opgeroepen om knelpunten op het gebied van markttoegang van kleinere en nieuwe marktpartijen te signaleren. Daarnaast verwacht de ACM dit najaar een (ontwerp)besluit te nemen over de noodzaak van toegangsregulering van de vaste telecommunicatienetwerken. Ten slotte heeft de ACM dit jaar de waarborging van de netneutraliteit en de netwerkbelasting tijdens periodes van thuiswerken gemonitord.

Het toenemend gebruik van algoritmes in bedrijfsprocessen betekent dat de ACM bij haar toezicht vaker onderzoek moet doen naar de werking van algoritmes. Om de kennis en expertise die daarvoor nodig is te versterken, heeft de ACM een data hub opgericht met IT- en dataspecialisten. Ook deed de ACM een praktijkonderzoek om te bezien op welke wijze de ACM een algoritme moet onderzoeken zodat de uitkomsten ook kunnen dienen als bewijs in een

procedure bij de rechter. Deze kennis en ervaring wordt uitgewisseld met een groot aantal andere toezichthouders en inspecties in de werkgroep Toezicht op AI.

### Welke ontwikkelingen zien we in het toezicht op de digitale economie?

De afgelopen jaren werd duidelijk dat de snelheid waarmee *ex post* toezicht kan worden toegepast onvoldoende toereikend was in markten die snel veranderen en vaak een *winner takes all* dynamiek kennen.<sup>1</sup> De ACM is daarom een actieve pleitbezorger geweest van nieuwe regelgeving die het mogelijk maakt negatieve gevolgen van marktmacht in de digitale economie effectiever *ex ante* te voorkomen. Ze is nauw betrokken bij het ontwerp en de uitwerking van de *Digital Markets Act*. Ook in het wetgevingsproces rond de *Digital Services Act* en de *AI-verordening* levert de ACM een bijdrage via onder meer de Europese netwerken van Mededingingsautoriteiten (ECN), Consumentenautoriteiten (CPC) en Telecom-regulators (BEREC). ACM bereidt zich voor op publiek toezicht op de Platform to Business Verordening die in 2020 van kracht werd. Deze Verordening beschermt (kleinere) ondernemers beter tegen grote platforms die zich schuldig maken aan oneerlijke handelspraktijken.

Deze nieuwe Europese regelgeving noopt tot versterking van de samenwerking tussen digitale toezichthouders. De DSA en de AI-verordening leiden bijvoorbeeld tot brede horizontale verplichtingen voor bedrijven, met mogelijk implicaties voor consumentenbescherming, privacy en bredere publieke belangen zoals het (online) publieke debat, volksgezondheid (denk aan fake news over Covid) en rechtshandhaving (strafbare activiteiten). Wanneer we het toezicht op deze regelgeving nationaal gaan implementeren is het uiteraard belangrijk te komen tot een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, maar vooral zullen toezichthouders nog vaker moeten samenwerken en afstemmen.

Los van die regelgeving ligt het belang van sterkere samenwerking en coördinatie in de aard van de digitale samenleving zelf. Online zijn de verhoudingen tussen het privé-domein, het commerciële en het publieke domein veranderd. In de digitale economie zijn vraagstukken met betrekking tot mededinging, bescherming van persoonsgegevens, consumentenbescherming en de integriteit van digitale inhoud veel nauwer met elkaar verweven dan voorheen. De effectieve aanpak van die problemen vergt naar verwachting vaker een gecombineerde multidisciplinaire aanpak vanuit verschillende toezichthouders. Daarom verkent de ACM met andere markttoezichthouders intensivering van de samenwerking op het onderwerp digitale economie.

### Bijlage: Selectie van activiteiten ACM onder het thema digitale economie

#### Mededinging

De ACM heeft in 2019 een marktstudie naar Appstores afgerond; Daaruit kwam naar voren dat appaanbieders afhankelijk zijn van de appstores om gebruikers te bereiken op hun mobiele telefoon en dat er voor veel verschillende apps geen realistische alternatieven zijn voor de App Store en de Play Store. Naar aanleiding van deze marktstudie is de ACM een onderzoek gestart naar de voorwaarden die Apple hanteert.

[ACM start onderzoek misbruik machtspositie Apple in App Store | ACM.nl](#)

De overname van Iddink door Sanoma heeft de ACM goedgekeurd onder de voorwaarde dat na de overname concurrenten onder gelijke voorwaarden toegang tot het onderwijsplatform Magister en de data uit Magister krijgen. Op die manier blijft er voldoende concurrentie en innovatie vermogen in de markt.

[ACM: Sanoma mag Iddink ook na vervolgonderzoek onder voorwaarden overnemen | ACM.nl](#)

Advertentiemarkten komen worden regelmatig onderzocht door mededingingsautoriteiten. ACM accepteerde de toezegging van mediabedrijf One Media Sales (OMS) te stoppen met het verlenen van bestedingsaandekorting en stopt haar onderzoek naar een overtreding van de Mededingingswet door OMS. De ACM vond in dit geval een toezegging effectiever dan het opleggen van een sanctie.

[Na onderzoek ACM past mediabedrijf OMS kortingssysteem radioadvertenties aan | ACM.nl](#)

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: [ACM positief over voorstellen EC voor nieuwe regels online economie | ACM.nl](#)

In sommige markten, zoals de betaalmarkt, zijn big tech ondernemingen innovatieve uitdagers. ACM pleit er voor dat voor hen wel dezelfde regels gelden als voor bestaande aanbieders van betaaldiensten.

[Big Tech en betaalmarkt: aanscherping regels om gelijk speelveld betaalmarkt te behouden | ACM.nl](#)

De ACM doet onderzoek naar mogelijk marktfalen zoals lock-in en informatie-asymmetrie in de markt voor cloudservices

[ACM start marktstudie naar Cloudservices | ACM.nl](#)

De ACM constateert dat ziekenhuizen in veel gevallen 'klemvast' zitten aan hun leverancier van zorginformatiesystemen.

[ACM gaat leidraad concurrentieregels opstellen om 'leveranciersklem' in ICT-zorg te beperken | ACM.nl](#)

De Nederlandse Spoorwegen (NS) en de gemeentelijke vervoersbedrijven in Amsterdam (GVB), Den Haag (HTM) en Rotterdam (RET) mogen een digitaal vervoerplatform oprichten waarop ze partijen toelaten die mobiliteitsdiensten aanbieden aan reizigers. De ACM heeft hieraan strikte voorwaarden verbonden die ervoor moeten zorgen dat toegang tot het platform voor aanbieders van mobiliteitsdiensten is gewaarborgd en innovatie wordt gestimuleerd, maar dat ook een gelijk speelveld blijft bestaan.

[Openbaarvervoersbedrijven mogen onder strikte voorwaarden vervoerplatform oprichten | ACM.nl](#)

#### Consumentenbescherming

Via het ontwerp van een app of website kan het gedrag van consumenten beïnvloed en gestuurd worden. Daarbij kan verleiding zomaar over gaan in misleiding. In de Leidraad bescherming online consument geeft de ACM concreet invulling aan de norm misleiding.

[Leidraad Bescherming online consument | ACM.nl](#)

Het kunnen kleine dingen zijn in de presentatie van de informatie op een website die bepalen of consumenten die informatie zien en begrijpen, of juist niet. Dit blijkt uit onderzoek dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft gedaan naar de manier waarop bedrijven consumenten online informeren over hun aanbod.

[ACM: Online misleiding kan in kleine dingen zitten | ACM.nl](#)

De ACM heeft een webwinkel die consumenten misleidde door *neplikes en nepvolgers* in te zetten gedwongen hiermee te stoppen.

[ACM dwingt webshop te stoppen met inzet van neplikes en nepvolgers | ACM.nl](#)

De ACM, de Europese Commissie en de nationale consumentenautoriteiten roepen Google op om zich te houden aan de consumentenregels om misleiding te voorkomen.

[Google moet consumentenrechten beter naleven | ACM.nl](#)

Onder druk van de ACM en haar Europese collega-autoriteiten hebben Booking.com en Expedia aanpassingen verricht waardoor consumenten beter worden geïnformeerd en waardoor bepaalde beïnvloedingstechnieken zijn begrensd.

[Booking en Expedia informeren consumenten nu duidelijker over hun aanbod | ACM.nl](#)

In samenwerking met haar Europese collega's en de Europese Commissie heeft de ACM ervoor gezorgd dat AliExpress consumenten beter informeert over hun rechten.

[Door actie ACM informeert AliExpress consumenten duidelijker over hun rechten | ACM.nl](#)

De ACM leidde een samenwerking van consumententoezichthouders wereldwijd wat ervoor heeft gezorgd dat Apple en Google van aanbieder van apps eisen dat ze betere informatie geven aan consumenten over de manier waarop hun apps data gebruiken.

[Apple informeert consumenten in appstore over datagebruik apps na oproep toezichthouders | ACM.nl](#)  
[Google gaat appaanbieders verplichten in appstore informatie over datagebruik te vermelden | ACM.nl](#)

De ACM heeft ervoor gezorgd dat consumenten beter worden geïnformeerd over software-updates wanneer ze slimme apparaten kopen.

[Consumenten beter geïnformeerd over updates bij aankoop slim apparaat na actie ACM | ACM.nl](#)

Bedrijven die online abonnementen op kranten, tijdschriften en loterijen aanbieden maken het voor consumenten onnodig moeilijk hun abonnement online op te zeggen. Consumenten ervaren hoge drempels om op te zeggen en voelen zich telefonisch onder druk gezet om het abonnement niet op te zeggen of in te gaan op een nieuwe aanbieding.

[ACM: online afgesloten abonnement moet je online kunnen opzeggen | ACM.nl](#)

#### Telecommunicatiemarkten

De ACM publiceert jaarlijks een jaarverslag netneutraliteit

[ACM: coronacrisis levert geen problemen op voor open internet | ACM.nl](#)

De ACM ziet aanleiding voor een onderzoek waarin beoordeeld wordt of toegang tot de vaste telecomnetwerken moet worden gereguleerd en zo ja, op welke wijze.

[ACM onderzoekt toegangsregulering telecomnetwerken | ACM.nl](#)

De ACM ziet dat op de markt voor IP interconnectie schaafeffecten een belangrijke rol spelen in de marktverhoudingen. Dat bemoeilijkt toetreding en doorgroeimogelijkheden voor kleinere spelers en nieuwe toetreders. Deze zijn echter wel van belang voor duurzame concurrentie en innovatie op de markt voor IP interconnectie. Dit vormt dan ook een aandachtspunt en de ACM roept bedrijven op zich te melden als zij knelpunten ervaren

[Marktstudie IP interconnectie 2021 | ACM.nl](#)

#### Ontwikkeling toezicht en onderzoek AI

Algoritmes en kunstmatige intelligentie worden steeds vaker gebruikt voor bedrijfstoepassingen. Om ook in de toekomst effectief toezicht te kunnen houden, bijvoorbeeld om te bepalen of consumenten misleidt worden, moet de ACM in specifieke situaties onderzoek kunnen doen. Daartoe is een praktijk case als proef uitgevoerd.

[ACM onderzoekt werking van algoritmes in de praktijk | ACM.nl](#)

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter