

Vergaderjaar 2022–2023

**36 285**

## **Invoering publiek toezicht en handhaving van de verordening 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten (Wet publiek toezicht en handhaving verordening bevordering billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 juni 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

*De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven volledig het belang van extra bescherming van ondernemers ten opzichte van online tussenhandelsdiensten onder andere vanwege ongelijke machtsverhoudingen, waarbij het bieden van transparantie door tussenhandelsdiensten en toezicht op de geboden transparantie een belangrijke rol spelen.*

*De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat ondernemers en onlinetussenhandelsdiensten een duidelijke, eerlijke en voorspelbare handelsrelaties kunnen behouden. Deze leden willen de regering nog een enkele vraag voorleggen.*

*De leden van de CDA-fractie verwelkomen het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden steunen het voornemen om een publieke toezichthouder aan te stellen om effectief toezicht te houden op het gedrag van online platforms ten aanzien van hun zakelijke gebruikers. Deze leden maken zich net als de regering zorgen over de toenemende machtspositie van online platforms en hechten groot belang aan het beschermen van (kleine) ondernemers tegen machtsmisbruik door deze platforms. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.*

*De leden van de SP-fractie hebben het onderhavige wetsvoorstel gelezen en hebben hierover nog enkele vragen. De leden van de SP-fractie vinden het van belang om kleine ondernemers te beschermen tegen de steeds groter wordende macht van onlinetussenhandelaren. In dat kader vragen zij de regering of de drempel voor kleine ondernemers om melding te maken bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) niet te groot kan zijn, zeker gezien de afhankelijkheidsrelatie, die in het voordeel uitvalt van de onlinetussenhandelaar. Is er bijvoorbeeld een bepaald loket bij de ACM waar laagdrempelig gemeld kan worden? Heeft de ACM hiervoor voldoende capaciteit?*

Ik vind het belangrijk dat een ondernemer laagdrempelig melding kan doen als een platform de P2B-verordening niet naleeft. Dit is een van de redenen geweest om de ACM voor te stellen als toezichthouder van de verordening. Het is voor een ondernemer immers laagdrempeliger om een melding te doen bij de ACM dan om een geschil aan te kaarten bij het platform zelf of om een procedure te starten bij de rechter. Het wetsvoorstel geeft daarmee extra bescherming aan ondernemers die gebruik maken van platforms om hun diensten aan te bieden.

Om het voor ondernemers makkelijk te maken om melding te doen, heeft de ACM inderdaad een bedrijvenloket op haar website. Bij dit klachtenloket vinden ondernemers ook documenten die uitleg geven over de onderwerpen waarop de ACM toezicht houdt. Op deze manier houdt de ACM het indienen van klachten zo laagdrempelig mogelijk.

Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat het daarnaast belangrijk is dat de ACM voldoende middelen en capaciteit heeft, zodat zij effectief toezicht kan houden. In haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) gaf de ACM aan dat zij verwacht daar 5 fte voor nodig te hebben. Daarom krijgt de ACM structureel de beschikking over 5 fte (€ 620.000). Het geld kan worden ingezet voor het behandelen van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden.

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden constateren dat deze wet voorziet in een bevoegdheid voor de ACM om toezicht te houden op de naleving van de platform-to-business verordening (P2B-verordening). De leden van de ChristenUnie-fractie hebben bij dit wetsvoorstel een aantal vragen aan de regering.*

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om uit het oogpunt van consumentenbescherming en bescherming van (derde-)aanbieders middels het instellen van een collectieve actie in te gaan op de wenselijkheid om aan Nederlandse rechters de bevoegdheid toe te kennen om zich uit te spreken over schendingen van de P2B-verordening die hebben plaatsgevonden in het buitenland en ook over de ontvankelijkheid van belangenorganisaties dan wel vertegenwoordigende organisaties.*

Organisaties en verenigingen die zakelijke gebruikers vertegenwoordigen, kunnen een rechtsvordering indienen bij bevoegde nationale rechterlijke instanties. Artikel 14, eerste lid, van de P2B-verordening bepaalt aan welke eisen zij moeten voldoen om ontvankelijk te zijn voor het instellen van een vordering. Zolang zij voldoen aan deze eisen, kunnen ook vertegenwoordigende organisaties en verenigingen met een vestiging in een andere lidstaat een collectieve rechtsvordering instellen bij de Nederlandse rechter.

De Nederlandse rechter kan zich in het kader van een collectieve actie ook uitspreken over schendingen van de P2B-verordening in andere lidstaten. Om ontvankelijk te zijn, moet de collectieve actie echter wel een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval als het merendeel van de personen die de rechtsvordering probeert te beschermen, zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft (artikel 3:305a, derde lid, onderdeel b, onderdelen 1° en 2°, van het BW, zoals van overeenkomstige toepassing verklaard in het voorgestelde nieuwe artikel 3:305ca van het BW). Het kabinet acht dit in het licht van de bescherming van de zakelijke gebruikers van platforms voldoende.

In de vraag van de leden van de ChristenUnie wordt ook gewezen op het belang van consumentenbescherming. De bepalingen van de P2B-verordening zijn gericht op de bescherming van de zakelijke gebruikers van platforms en zien niet op consumentenbescherming. Het recht om een collectieve actie te starten op grond van artikel 14 van de verordening is dan ook beperkt tot organisaties en verenigingen die zakelijke gebruikers vertegenwoordigen. Het belang van consumentenbescherming is derhalve niet aan de orde bij de toepassing van artikel 14 van de verordening. Er is andere regelgeving die wel consumenten beschermt wanneer zij gebruik maken van platforms, zoals de Digital Services Act (DSA).

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts naar de internationale context van platformdiensten. Deze leden vragen de regering of en, zo ja, welke handhavings- of onderzoeksmogelijkheden de ACM nationaal heeft wanneer er zaken in andere landen lopen tegen een platform, maar er nationaal nog geen dringende signalen zijn ontvangen? Tevens vragen deze leden de regering welke handhavings- of onderzoeksmogelijkheden de ACM nationaal heeft wanneer er al zaken in andere landen lopen tegen een platform en er in Nederland ook signalen zijn ontvangen?*

De ACM wordt bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de P2B-verordening in Nederland (artikel 3 van onderhavig wetsvoorstel). Voor het doen van onderzoek in het kader van dit toezicht is het niet noodzakelijk dat de ACM een dringend signaal over een mogelijke overtreding van de verordening in Nederland heeft ontvangen. Eventuele zaken in andere lidstaten kunnen ook aanleiding zijn voor de ACM om een onderzoek te starten. Het is aan de ACM om per geval te bepalen of zij een onderzoek start. Handhaving, dat wil zeggen het opleggen van sancties, is evenwel pas mogelijk als de ACM de overtreding van bepalingen van de P2B-verordening in Nederland heeft vastgesteld. Het enkele feit dat tegen een platform in andere lidstaten zaken lopen wegens overtreding van de P2B-verordening is daarvoor onvoldoende.

*Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het lid van de BBB-fractie heeft een aantal vragen.*

## **2. De P2B-verordening en huidige uitvoeringswijze**

### *2.1 Werkingsfeer*

*Het lid van de BBB-fractie leest dat de verordening van toepassing is op een breed scala aan online platforms en deels van toepassing is op online zoekmachines, naar aanleiding van de probleemstelling in het gedeelte van de memorie van toelichting over het doel en de achtergrond van het wetsvoorstel. Een aantal voorbeelden die gegeven worden zijn reserveeringsplatforms, vergelijkingssites, online marktplaatsen en appstores. Kan de regering meer onderbouwing geven over of de reikwijdte van de*

*verordening passend is voor de probleemstelling die ten grondslag ligt aan de verordening? Bestaat er bijvoorbeeld een risico dat midden- en kleinbedrijven (mkb), die niet de capaciteiten hebben om te voldoen aan de verordening, geraakt gaan worden vanwege de afbakening en het, mogelijk onbewust, niet voldoen aan de verordening?*

De P2B-verordening beoogt ondernemers te beschermen wanneer zij zaken doen met online platforms. Dat is nodig, omdat ondernemers vaak afhankelijk zijn van platforms. Daarbij is gekozen voor een brede reikwijdte. Ondernemers opereren immers op verschillende type platforms. Daarnaast beoogt de verordening zowel grote ondernemers als het mkb te beschermen. Deze ondernemers zijn afhankelijk van verschillende platforms. Sommige ondernemers zijn afhankelijk van grote platforms, terwijl andere ondernemers alleen lokaal opereren of zich op een niche markt bevinden. In de P2B-verordening heeft de Europese wetgever daarom gekozen voor een brede reikwijdte. Het ligt voor de hand om het toezicht van de ACM te laten aansluiten bij deze brede reikwijdte.

Ik ben me ervan bewust dat sommige verplichtingen tot administratieve lasten kunnen leiden bij kleine platforms. Dit zijn met name de verplichtingen tot effectieve geschilbeslechting. Daarom zijn kleine platforms (minder dan 50 medewerkers en/of een jaaromzet van maximaal 10 miljoen euro) uitgezonderd van deze verplichtingen. Zij hoeven dus geen systeem voor interne klachtenafhandeling te hebben en hoeven ook niet te verwijzen naar externe bemiddelaars. Wel moeten kleine platforms aan de verschillende transparantie-eisen voldoen. Dat is ook logisch, omdat het voor ondernemers belangrijk is om bij zowel grote als kleine platforms duidelijkheid te hebben over de algemene voorwaarden die het platform hanteert.

## *2.2 Transparantieverplichtingen voor platforms*

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de bescherming van derde-aanbieders. Indien een platform strikte normen aanbiedt, hoeven deze niet in alle gevallen onredelijk nadelig te zijn voor aanbieders. Ze kunnen worden gerechtvaardigd doordat het platform een hoge kwaliteit van dienstverlening voor klanten nastreeft en aanbieders vooraf kunnen weten aan welke servicenormen zij moeten voldoen. De servicenormen van een platform kunnen onder omstandigheden onredelijk nadelig zijn, in het bijzonder voor kleine aanbieders. De P2B-verordening en de regels uit het Burgerlijk Wetboek (BW) betreffende onredelijk bezwarende bedingen en de redelijkheid en billijkheid kunnen niet in alle gevallen voldoende bescherming bieden. Kleine aanbieders lopen om die reden het risico zich te binden aan voor hen onhaalbare targets, met als sanctie uitsluiting van het platform. Deze leden vragen de regering om te reflecteren op de bescherming van derde-aanbieders op online platforms. Zij vragen de regering daarbij in het bijzonder in te gaan op in hoeverre regulering nodig is om hen gelijkere kansen te geven in relatie tot platforms.*

De P2B-verordening beschermt ondernemers die zaken doen met platforms. Het doel van de verordening is om te zorgen voor een eerlijke en voorspelbare bedrijfsomgeving voor ondernemers die via platforms goederen en diensten aanbieden. Centraal daarbij staat dat de ondernemer het platform waarop zij goederen en diensten aanbiedt moet kunnen vertrouwen en meer duidelijkheid heeft over de algemene voorwaarden die het platform hanteert.

De P2B-verordening is al van kracht sinds juli 2020. Sindsdien heeft het denken over platforms zich verder ontwikkeld en is duidelijk dat er ook andere regels nodig zijn. Er zijn bijvoorbeeld platforms die zo belangrijk zijn, dat het lastig kan zijn om daar voldoende mee te concurreren. Daarom heeft het kabinet zich sterk gemaakt voor de Digital Markets Act (DMA). Doel van de DMA is om consumenten en ondernemers te beschermen en te zorgen voor meer concurrentie op digitale markten. De DMA is inmiddels gepubliceerd en in werking getreden en is vanaf 2 mei 2023 van toepassing.<sup>1</sup> Samen met de P2B-verordening zorgt de DMA ervoor dat ondernemers gelijkere kansen hebben in relatie tot platforms.

### 2.3 Collectieve actie

*De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet dat ondernemers zelf tot een oplossing kunnen komen met platforms middels buitengerechtelijke geschillenbeslechting of civielrechtelijke handhaving. Is de inzet van de ACM op collectieve actie voldoende om de positie van ondernemers te borgen tegenover machtige multinationals, wat deze onlinetussenhandelsdiensten soms zijn? Wat is hierbij de overweging van de regering, aangezien het wetsvoorstel wel ingaat op het risico dat ondernemers afzien van een (kostbare) gang naar de rechter of afzien van het komen tot een oplossing door de afhankelijkheidsrelatie?*

Er zijn verschillende manieren waarop niet-naleving van de verordening door een platform kan worden aangepakt. Een daarvan is het instellen van een collectieve actie. In dat geval stellen vertegenwoordigende organisaties of verenigingen een collectieve rechtsvordering in bij de civiele rechter. Een andere manier waarop niet-naleving kan worden beëindigd, is als de ACM handhaaft. De bevoegdheid van de ACM tot handhaving van de verordening is in het wetsvoorstel beperkt tot gevallen waarbij de collectieve belangen van ondernemers worden geschonden.

Er is voor deze afbakening gekozen, omdat het uitgangspunt is dat ondernemers zelf tot een oplossing kunnen komen met platforms wanneer er sprake is van een individueel geschil. Daar biedt de verordening ook aanknopingspunten voor, zoals het interne klachtenafhandelingssysteem of de externe bemiddelaars die een platform moet aanwijzen. Daarnaast kunnen ondernemers naar de civiele rechter. Deze systematiek sluit ook aan bij hoe de handhaving in het consumentenrecht is geregeld.

Dat neemt niet weg dat een ondernemer altijd een signaal kan indienen bij de ACM. Het is niet verplicht om een probleem eerst met het platform zelf op te lossen. Het kan zelfs zo zijn dat de impact van een individueel signaal zo groot is, dat deze ook andere ondernemers zou kunnen raken en er sprake is van een collectief belang. In dat geval kan de ACM besluiten om ook bij individuele signalen op te treden.

## 3. Publiek toezicht en handhaving P2B-verordening

### 3.1 Achtergrond

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich gaat verhouden tot de uitwerking van de Digital Markets Act.*

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitaalemarktenverordening), (PbEU 2022, L 265).

De P2B-verordening en de DMA hebben raakvlakken. Beide hebben tot doel om de positie van de ondernemer ten opzichte van het platform waarop hij actief is te versterken. Er zijn ook twee belangrijke verschillen. De P2B-verordening heeft een groter toepassingsbereik dan de DMA. De DMA is alleen van toepassing op de grootste platforms, terwijl de P2B-verordening geldt voor alle platforms, waaronder ook kleinere platforms. Verder verplicht de P2B-verordening platforms om transparant te zijn over hoe zij omgaan met de ondernemers op hun platform, maar stelt zij daar geen inhoudelijke regels over. De DMA bevat die inhoudelijke regels wel. Zo vullen de verplichtingen uit beide verordeningen elkaar aan.

De raakvlakken tussen beide verordeningen vormen een belangrijke reden om het toezicht op elkaar aan te laten sluiten. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld om de ACM te belasten met het toezicht op de P2B-verordening. Ik bereid ook een ander wetsvoorstel voor, waarin de ACM ook wordt belast met het toezicht op de DMA. In dat geval zal de ACM de Europese Commissie ondersteunen bij het toezicht op de DMA.

Het is nodig en nuttig om de ACM in beide gevallen te belasten met het toezicht, omdat de ACM veel specifieke kennis heeft over de werking van de digitale markten. Daarbij kan de ACM ook bestaande samenwerkingen in het toezicht op digitale markten inzetten. Daarnaast kan bij onderzoeken door de ACM de naleving van beide verordeningen aan de orde zijn. In dat geval kan de ACM gegevens en inlichtingen die zij verkrijgt bij de uitvoering van de DMA, ook inzetten bij het toezicht op de P2B-verordening.

### 3.2 Noodzaak publiek toezicht en handhaving

*De leden van de D66-fractie lezen dat de verordening lidstaten opdraagt om zelf te zorgen voor adequate en doeltreffende handhaving. Is de Nederlandse inzet vergelijkbaar met andere lidstaten? Zo nee, welke keuzes maken andere lidstaten? Is een dergelijke inzet ook in Nederland overwogen?*

Het oorspronkelijke standpunt van het kabinet was dat de regels over zakelijke contractsbepalingen in de P2B-verordening het beste civielrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Om die reden vindt de handhaving van de P2B-verordening in Nederland op dit moment civielrechtelijk plaats<sup>2</sup>, in aanvulling op de verplichting uit de verordening voor platforms om te voorzien in een intern klachtenafhandelingsstelsel en de mogelijkheid van externe bemiddeling.

Het denken over platforms heeft zich sinds de inwerkingtreding van de P2B-verordening ontwikkeld. Daarbij is steeds duidelijker geworden dat er in sommige situaties sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen ondernemers en platforms. Dat heeft op Europees niveau bijvoorbeeld geleid tot aanvullende wetgeving in de vorm van de DMA. Ook is dat de

---

<sup>2</sup> Niet-nakoming van de verplichtingen in de P2B-verordening door een aanbieder is te beschouwen als een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht en daarmee een onrechtmatige daad jegens de zakelijke gebruiker (artikel 6:162 BW), of als de niet-nakoming betrekking heeft op de contractuele relatie tussen de aanbieder en de zakelijke gebruiker, een tekortkoming in de nakoming van een verbintenis (artikel 6:74 BW). De zakelijke gebruiker kan in die gevallen bij de civiele rechter onder meer de volgende vorderingen instellen: vergoeding van de schade van de zakelijke gebruiker, uitgedrukt in geld of in andere vorm (artikel 6:106 BW), het opleggen van een verbod of een gebod aan de aanbieder ter naleving van de P2B-verordening, al dan niet met een dwangsom (artikel 3:296 BW en artikel 611a Rv) of een verklaring van recht over de rechtsverhouding tussen de aanbieder en de zakelijke gebruiker (artikel 3:302 BW).

aanleiding om de ACM in dit wetsvoorstel te belasten met het toezicht op de P2B-verordening, in aanvulling op de mogelijkheden van civielrechtelijke handhaving.

De wijze waarop in andere lidstaten wordt gehandhaafd, is divers. Sommige lidstaten hebben publiek toezicht ingevoerd, zoals Italië, Ierland, Frankrijk en Denemarken. In andere lidstaten verloopt toezicht vooralsnog enkel via de rechter, zoals in Duitsland en Zweden. Onderzoeksbureau PPMi heeft in opdracht van de Europese Commissie een eerste onderzoek uitgevoerd naar de P2B-verordening. Daaruit blijkt dat publieke handhaving effectiever is dan civielrechtelijke handhaving.<sup>3</sup>

Inmiddels is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart tegen meerdere lidstaten, waaronder Nederland, vanwege het niet vaststellen van specifieke nationale regels om te voldoen aan artikel 15, tweede lid, van de P2B-verordening, dat verplicht tot het vaststellen van regels waarin is voorzien in de maatregelen die van toepassing zijn bij overtreding van de verordening.<sup>4</sup> De Commissie stelt daarbij overigens niet dat de lidstaten op grond van de verordening verplicht zouden zijn om publiek toezicht in te stellen. De regering heeft aan de Commissie geantwoord dat voor specifieke wettelijke bepalingen niet nodig zijn om te voldoen aan artikel 15, tweede lid, van de P2B-verordening, omdat het bestaande civiele recht voldoende effectieve maatregelen bevat die van rechtswege van toepassing zijn als een platform de P2B-verordening overtreedt. Verder bevat dit wetsvoorstel, waarmee wordt beoogd het toezicht op de P2B-verordening verder te versterken in aanvulling op het bestaande civiele recht, sowieso specifieke nationale regels waarin is voorzien in maatregelen die van toepassing zijn bij overtreding van de verordening.

*Het lid van de BBB-fractie neemt er kennis van dat de regering de ACM wil belasten met het bestuursrechtelijke toezicht op de naleving van de verordening. Is er hiervoor binnen de ACM capaciteit en hoe staat de ACM hierin?*

De ACM heeft in haar UHT aangegeven dat zij 5 fte nodig heeft.<sup>5</sup> Daarom krijgt de ACM structureel de beschikking over 5 fte (€ 620.000). Het geld kan worden ingezet voor het behandelen van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden.

### 3.3 Collectief belang

*De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de (potentiële) impact van een individueel signaal groot kan zijn en ook andere ondernemers raakt die geen signaal hebben ingediend of andere ondernemers in de toekomst zou kunnen raken. In dit geval kan het belang dusdanig groot zijn, dat er toch sprake is van een collectief belang en dat de ACM daarom besluit om bij een individueel signaal op te treden. De verdere afbakening en invulling van wanneer er sprake is van een collectief belang berust bij de ACM. De leden van de VVD-fractie vragen welk afwegingskader de ACM zal hanteren bij het bepalen of de impact dusdanig groot is voor andere ondernemers?*

<sup>3</sup> «PPMI has completed an early evaluation of the P2B Regulation» (<https://ppmi.lt/news-insights/ppmi-has-completed-early-evaluation-p2b-regulation>).

<sup>4</sup> Zie ook het overzicht van ingebrekestellingen tegen Nederland in de bijlage bij Kamerbrief: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/01/kamerbrief-inzake-stand-van-zaken-implementatie-richtlijnen-in-het-eerste-kwartaal-2023>.

<sup>5</sup> Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets ACM (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/uitvoeringstoets-toezicht-platform-business-verordening>).

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht aangeven, berust de invulling en afbakening van wanneer er sprake is van een collectief belang bij de ACM. Dit sluit aan bij de wijze waarop de ACM toezicht houdt op consumentenwetgeving. In het consumentenrecht is het begrip «collectief belang» immers ook niet verder afgebakend. De manier waarop de ACM toezicht houdt op consumentenregels biedt dus een houvast. De ACM zal de ervaringen die zij in het toezicht op consumentenrecht heeft opgedaan, ook bij het toezicht op de P2B-verordening gebruiken. Een voorbeeld daarvan is het uitgangspunt is dat het om meer moet gaan dan om één of enkele incidentele gevallen.

#### *3.4 Reikwijdte van het wetsvoorstel*

*De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot gedragingen binnen de werkingssfeer van de P2B-verordening, oftewel in gevallen waar via de online tussenhandelsdienst goederen of diensten worden aangeboden aan consumenten in Nederland door in Nederland gevestigd ondernemers. De leden van de VVD-fractie concluderen dat veel online tussenhandelsdiensten zijn gevestigd in het buitenland, veelal buiten de Europese Unie. De leden van de VVD-fractie vragen hoe effectief dit wetsvoorstel in de praktijk kan zijn als het neerkomt op buitenlandse online tussenhandelsdiensten en welke garantie ondernemers door dit wetsvoorstel hebben op een betere bescherming ten opzichte van deze online tussenhandelsdiensten.*

#### *3.5 Handhaving bij in het buitenland gevestigde platforms*

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het in de praktijk in de meeste gevallen bij in het buitenland gevestigde (grote) platforms, via welke Nederlandse ondernemers goederen en diensten aanbieden aan consumenten in Nederland, zo is dat er een vestiging in Nederland is. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kent van grote online platforms met een belangrijke maatschappelijke of economische functie in Nederland, die geen vestiging in brede zin in Nederland hebben. Deze leden stellen deze vraag omdat enkele online platforms vandaag de dag zo'n grote machtspositie hebben ten opzichte van hun zakelijke gebruikers en consumenten, dat effectief toezicht hierop van groot belang is. Als er voorbeelden van zulke platforms zijn, dan vragen deze leden hoe de regering de bescherming van Nederlandse zakelijke gebruikers van deze platforms vormgeeft. Deze leden lezen dat de ACM zelf aangeeft dat dit wetsvoorstel hier niet direct de oplossing voor kan bieden, maar dat dit wel leidt tot minder effectief toezicht. De leden van de CDA-fractie delen deze zorgen en vragen of de regering hierop wil reageren.*

De leden van de VVD-fractie (paragraaf 3.4) en de CDA-fractie stellen terecht dat de effectiviteit van het toezicht door de ACM kan verschillen per situatie, afhankelijk van de plaats van vestiging van het platform. Ik vind het belangrijk om hierbij op te merken dat de ACM in de meeste gevallen haar bevoegdheden goed en effectief kan inzetten. Het wetsvoorstel is namelijk van toepassing op veel verschillende platforms, waaronder ook kleinere platforms. Dat zijn vaak platforms met een vestiging in Nederland. Zelfs wanneer het gaat over grote buitenlandse platforms, is er vaak een vestiging in Nederland. In de meeste gevallen kan de ACM dus haar bevoegdheden inzetten. Daarmee acht ik het toezicht voldoende effectief.



Er zijn mij geen voorbeelden bekend van grote online platforms die opereren op de Nederlandse markt, maar hier geen vestiging hebben. Toch kan het voorkomen dat de ACM signalen ontvangt over een platform dat geen vestiging in Nederland heeft. In dat geval kan de ACM wel een overtreding constateren en sanctioneren, maar heeft dan vaak geen mogelijkheden om een opgelegde last onder dwangsom of boete te innen. Wel kan de ACM haar contacten uit bestaande samenwerkingsverbanden gebruiken en afstemming zoeken met toezichhouders in andere lidstaten. Ook kan «*naming and shaming*» van een platform in overtreding er al toe leiden dat platforms de overtreding herstellen. Het kabinet houdt nauw in de gaten of dit toezicht voldoende is en blijft. Indien bijvoorbeeld uit toekomstige evaluaties blijkt dat er problemen zijn met effectief toezicht, dan ga ik daar graag over in gesprek met de Europese Commissie.

### 3.6 Hoogte bestuurlijke boete

*De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de ACM met de bepaling van de reikwijdte ook belast wordt met het toezicht op platforms die buiten Nederland gevestigd zijn. Doordat in de meeste gevallen online tussenhandelsdiensten ook een vestiging in Nederland hebben, is het voor de ACM toch mogelijk om haar bevoegdheden in te zetten. De ACM zal bevoegd zijn om bij overtreding van de bepalingen van de P2B-verordening een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgesteld op het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht of op tien procent van de omzet van de betrokken platform indien dat meer is. De leden van de VVD-fractie vragen wat de reikwijdte van deze bestuurlijke boete is ten opzichte van buitenlandse online tussenhandelsdiensten. Is dit 10% van de omzet van het totale platform, of is dit 10% van de omzet van de vestiging in Nederland van het platform?*

Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en wie wordt aangemerkt als de «overtreder». Dat kan de vestiging van het platform in Nederland zijn of een elders gevestigde rechtspersoon dat de platformdienst levert. In de praktijk werkt het opleggen van een boete als volgt. De ACM kan een bestuurlijke boete opleggen aan de «overtreder» (artikel 5, aanhef en onderdeel b). Artikel 6 van het wetsvoorstel bepaalt vervolgens de maximale hoogte van de boete: zoals is vastgesteld voor de zesde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, of op tien procent van de omzet van het betrokken platform indien dat meer is. Dit is een boetemaximum en betekent dus niet dat in alle gevallen een boete ter hoogte van tien procent van de omzet van de onderneming wordt opgelegd. Bij het bepalen van de hoogte van de boete neemt de ACM de aard, ernst en duur van de overtreding in overweging om op deze manier tot een proportionele sanctie te komen. Indien de hoogte van de boete wordt bepaald op grond van de omzet van het betrokken platform, moet worden bepaald wie in het concrete geval moet worden aangemerkt als de «overtreder». Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de «overtreder» de vestiging van het platform in Nederland zijn of een elders gevestigde rechtspersoon dat de platformdienst levert.

## 4. Bepalingen inzake collectieve actie

### 4.1 Voorgestelde wijzigingen

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de bepalingen over collectieve actie in de P2B-verordening met dit wetsvoorstel in lijn worden gebracht met de nationale wetgeving op het gebied van collectieve actie. Deze leden vragen of de Nederlandse wetgeving de mogelijkheid biedt voor een buitenlandse ondernemer om zich aan te sluiten bij een collectieve actie van een Nederlandse vereniging of stichting tegen een online platform, als deze ondernemer zich op dezelfde wijze benadeeld voelt door hetzelfde online platform, maar dan in een andere lidstaat.*

Ja, in het buitenlandse gevestigde ondernemers kunnen zich aansluiten bij een collectieve rechtsvordering, aanhangig gemaakt bij een Nederlandse rechter. Wel is het voor de ontvankelijkheid van de rechtsvordering vereist dat de vordering een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer heeft. Dit is het geval als: 1) het merendeel van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft; 2) als degene tegen wie de rechtsvordering zich richt, woonplaats in Nederland heeft en bijkomende omstandigheden wijzen op voldoende verbondenheid met de Nederlandse rechtssfeer; of 3) de gebeurtenis of de gebeurtenissen waarop de rechtsvordering betrekking heeft, in Nederland heeft of hebben plaatsgevonden (artikel 3:305a, derde lid, onderdeel b, van het BW; van overeenkomstige toepassing verklaard in het voorgestelde nieuwe artikel 3:305ca van het BW, zie artikel 8 van het wetsvoorstel).

## 5. Gevolgen

### 5.1 Gevolgen voor ondernemers

*De leden van de CDA-fractie delen het standpunt dat het wetsvoorstel het makkelijker maakt voor ondernemers om actie te ondernemen tegen vermeende niet-naleving van de P2B-verordening door online platforms. Deze leden vragen of het laagdrempelig genoeg gemaakt wordt voor ondernemers. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat het belangrijk is om continu te bezien hoe de (juridische) mogelijkheden voor ondernemers om klachten over een platform te melden zo laagdrempelig mogelijk gemaakt kunnen worden. Deze leden vragen of en, zo ja, hoe de regering ondernemers proactief op de hoogte brengt van de mogelijkheid om een klacht bij de ACM in te dienen en over waar zij in het algemeen terecht kunnen als zij van mening zijn dat een online platform de wet jegens hen overtreedt.*

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat het belangrijk is dat ondernemers laagdrempelig melding kunnen doen van een vermeende niet-naleving van de verordening. Om meer bekendheid te creëren over de P2B-verordening is er ten tijde van de inwerkingtreding van de verordening een nieuwsbericht met een *factsheet* gepubliceerd.<sup>6</sup> Indien de Kamer instemt met het wetsvoorstel, ben ik voornemens om opnieuw nieuwsberichten te publiceren. Daarbij zal ik ook benoemen waar ondernemers terecht kunnen met klachten. Daarnaast ben ik van plan om op Ondernemersplein een pagina te publiceren met informatie over de P2B-verordening, zoals ik ook recent heb gedaan voor de DMA.<sup>7</sup> Verder

<sup>6</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/nieuws/2019/06/14/ondernemers-beter-beschermd-bij-zakendoen-op-digitale-platforms>; een kopie van dit nieuwsbericht en *factsheet* zijn bij deze brief gevoegd.

<sup>7</sup> Zie <https://ondernemersplein.kvk.nl/dma/>.

ben ik recent gestart met een communicatietraject. Dit traject richt zich in eerste instantie op de DMA en informeert ondernemers over waar zij melding kunnen doen van een vermeende niet-naleving van de DMA. Ervaringen die worden opgedaan in dit traject, neem ik mee om ondernemers te informeren over andere onderwerpen zoals de P2B-verordening.

De ACM heeft ook enkele stappen ondernomen om ondernemers informatie te geven over de rechten die de P2B-verordening hen geeft. Zo heeft zij recent een leidraad gepubliceerd, waarin zij uitleg geeft over de verordening. Daarnaast heeft zij ook op haar website extra informatie over de verordening gepubliceerd.<sup>8</sup> Deze pagina verwijst ook naar het bedrijvenloket waar ondernemers melding kunnen doen van overtreddingen.

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering denkt over het openbaar maken van serieuze klachten bij de ACM, bijvoorbeeld via een openbaar register, zodat andere ondernemers weten dat zij niet de enige zijn en zich gesterkt kunnen voelen om zich ook te melden. Dit zou wat deze leden betreft ook het voeren van collectieve actie makkelijker kunnen maken. Deze leden vragen of de regering hierop wil reageren.*

Het klopt op zich dat beter inzicht in de ervaringen van andere ondernemers kan helpen bij het verbeteren van collectieve acties. Tegelijkertijd zie ik in het openbaar maken van klachten een risico. Het kan zijn dat een ondernemer het moeilijk vindt om een klacht in te dienen bij een platform zelf, omdat hij daarvan afhankelijk is. In dat geval zal een ondernemer ook terughoudend zijn met het indienen van klachten indien deze openbaar worden gemaakt. Het is bovendien niet gezegd dat elke klacht over niet-naleving van de P2B-verordening terecht is of voldoende onderbouwd. Bij dit vraagstuk moet daarom ook het belang van het platform worden meegewogen. Wel zijn er andere manieren waarop ondernemers zich gesterkt kunnen voelen. Zo maakt de ACM handhavingsbeschikkingen altijd openbaar (artikel 12u Instellingswet). Deze verplichting geldt ook voor besluiten ter handhaving van de P2B-verordening.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat versnipperd nationaal toezicht ook voor internationale (mkb-)ondernemers tot onduidelijkheid kan leiden. Deze leden vragen of de regering wil reageren op de hypothetische situatie dat een internationale ondernemer actie wil ondernemen tegen een online platform dat de verordening schendt. Deze leden vragen of de ondernemer dan in elke lidstaat een procedure kan of moet starten (of een klacht indienen). Deze leden vragen ook of dit tot een concentratie van klachten, onderzoeken en procedures kan leiden in de lidstaat met het strengste handhavingsbeleid.*

De P2B-verordening verplicht lidstaten tot het verzekeren van een adequate en effectieve handhaving van de P2B-verordening en laat daarbij de keuze om een nationale autoriteit te belasten met publiek toezicht aan de lidstaten. De verordening gaat dus uit van handhaving op nationaal niveau, al dan niet door een bevoegde nationale autoriteit. Dit wetsvoorstel voorziet in handhaving door de ACM indien de ondernemer gevestigd is in Nederland en producten of diensten via een platform aanbiedt aan consumenten in Nederland. De verwachting is dat dit voor ondernemers gevestigd in Nederland goed zal werken.

---

<sup>8</sup> Zie <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-en-afspraken-tussen-bedrijven/rechten-van-ondernemers-op-online-platforms-en-zoekmachines>.

In de hypothetische situatie dat een ondernemer via hetzelfde platform ook producten of diensten aanbiedt aan consumenten in andere lidstaten, dan is het aan hem om te bepalen of hij ook gebruik wil maken van de eventuele mogelijkheden tot publieke handhaving van de P2B-verordening die in die andere lidstaten bestaan. Het kabinet beschikt niet over een overzicht van de publieke handhavingsarrangementen in andere lidstaten en kan dus ook niet beoordelen in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een concentratie van klachten, onderzoeken en procedures in de lidstaat met het strengste handhavingsbeleid. Om een dergelijke situatie te voorkomen, is het belangrijk dat er een goede samenwerking bestaat tussen de verschillende nationale autoriteiten. De P2B-verordening regelt geen formele samenwerking tussen nationale autoriteiten, maar de ACM kan in deze situaties wel haar bestaande contacten met andere toezichthouders gebruiken. Het kabinet zal blijven monitoren of dit voldoende is. Indien blijkt dat er meer Europese samenwerking of coördinatie nodig is bij het toezicht op de P2B-verordening, dan ga ik daar graag over in gesprek met de Europese Commissie. Aangezien de reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot platformdiensten die worden verstrekt aan in Nederland gevestigde ondernemers die producten of diensten aanbieden aan consumenten in Nederland, is het overigens niet waarschijnlijk dat een dergelijke concentratie zich in Nederland zal voordoen.

## **6. Uitvoering en handhaving**

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM structureel de beschikking krijgt over 5 fte (620.000 euro) om de verordening te handhaven en dat dit geld kan worden ingezet voor het behandelen van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden. Deze leden vragen of de ACM ook middelen krijgt om te communiceren met ondernemers over de mogelijkheden voor ondernemers om een klacht in te dienen. Deze leden zijn van mening dat dit ook bijdraagt aan een zo laag mogelijke drempel voor ondernemers om in actie te komen.*

Ja. Onderdeel van de werkzaamheden van de ACM is dat zij ondernemers informeert over de rechten die P2B hen geeft. Dat gebeurt op verschillende manieren. Zo communiceert de ACM over de P2B-verordening door informatie te geven via een leidraad. Op de website staat ook meer informatie over op welke wijze ondernemers hun recht kunnen halen. Daarnaast gaat de ACM in het kader van regulering, waaronder de P2B-verordening, ook gesprekken aan met betrokken partijen.

*De leden van de CDA-fractie zijn blij dat de adviezen van de ACM over de boetebevoegdheid zijn overgenomen, en dat het boetemaximum is verhoogd naar 10%.*

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de capaciteit van de ACM. De leden constateren dat de ACM structureel voldoende middelen krijgt om de verordening te handhaven. Tegelijkertijd vraagt de behandeling van signalen, het doen van onderzoek en het handhavend optreden om mensen met de benodigde specifieke kennis. In de huidige krappe arbeidsmarkt kan het wellicht moeizaam zijn om de juiste capaciteit voor deze toezichtstaken op te bouwen. Deze leden vragen de regering om hierop te reflecteren.*

Het vinden van extra en voldoende capaciteit bij een krappe arbeidsmarkt kan een uitdaging zijn. Mede om deze reden betrek ik de ACM in een vroeg stadium bij de totstandkoming van relevante verordeningen en de implementatiewetgeving daarvan. Zo stel ik de ACM in staat om in een vroeg stadium in kaart te brengen hoeveel capaciteit zij verwacht nodig te

hebben. Daardoor kan zij ook tijdig starten met het werven van nieuwe medewerkers. In het kader van het toezicht op de P2B-verordening, de DMA en de DSA heeft de ACM een vacature «toezichthouder online platforms» uitgezet. Deze werving is succesvol geweest.

## **7. Advies en consultatie**

### *7.1 Internetconsultatie*

*De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het wetsvoorstel beoogt de verhouding tussen de verordening en de nationale regels inzake collectieve rechtsvorderingen in Boek 3 BW en Titel 14A Rv te verduidelijken. Zij lezen in de consultatie-inbreng van de Nederlandse Orde van Advocaten dat de adviescommissie burgerlijk procesrecht van mening is dat het wetsvoorstel de beoogde verduidelijking niet biedt en zelfs vragen oproept. Deze leden vragen de regering in te gaan op de kanttekening van de adviescommissie burgerlijk procesrecht van de Nederlandse orde van advocaten en hoe zij hieraan tegemoet wil komen.*

Op de tijdens de consultatie van het ontwerp-wetsvoorstel ontvangen reacties is gereageerd in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in het verslag van de internetconsultatie. De adviescommissie burgerlijk procesrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten merkte in haar consultatiereactie terecht op dat de ontwerp-memorie van toelichting onduidelijk was over de vraag of het recht om een collectieve rechtsvordering in te stellen wegens niet-naleving van de P2B-verordening voortvloeit uit de verordening of uit het nationale collectieve actierecht. Naar aanleiding van deze opmerking is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat dit recht voortvloeit uit artikel 14, eerste lid, van de verordening en dat de verordening enkel ruimte laat voor het in het nationale recht stellen van aanvullende eisen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de rechtsvordering (zie de paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting).

Voorts werd in de consultatiereactie ten aanzien van de wijziging van het Rv (artikel 9 van het wetsvoorstel) terecht opgemerkt dat het van toepassing verklaren van de gehele titel 14a op vorderingen als bedoeld in artikel 14 van de P2B-verordeningen, zoals in het ontwerp-wetsvoorstel het geval was, zou leiden tot problemen met de toetsing van de ontvankelijkheid. De eisen van de P2B-verordening verschillen namelijk op onderdelen van artikel 3:305a van het BW. Aan deze suggestie is gehoor gegeven door in een afzonderlijke bepaling op te nemen dat titel 14a van overeenkomstige toepassing is op vorderingen gebaseerd op artikel 14 van de verordening. Dit laat ruimte om bij de toetsing aan de ontvankelijkheidseisen te toetsen aan de eisen die gelden volgens 3:305ca van het BW in plaats van aan alle eisen van artikel 3:305a van het BW.

Ook merkte de adviescommissie in haar consultatiereactie op dat in de ontwerp-memorie van toelichting onvoldoende duidelijk was toegelicht waarom de verschillende onderdelen van artikel 3:305a, tweede of derde lid, van het BW van overeenkomstige toepassing werden verklaard. Naar aanleiding van deze opmerking is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 8 van het wetsvoorstel).

Tot slot merkte de adviescommissie op dat onduidelijk was of er rekening was gehouden met de wijzigingen in de nationale bepalingen inzake collectieve rechtsvorderingen, zoals opgenomen in de Implementatiewet richtlijn representatieve vorderingen voor consumenten. In reactie hierop

is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld (zie de artikelsge-  
wijze toelichting op artikel 8 van het wetsvoorstel).

#### 7.1.1. Onduidelijkheden interpretatie verordening

*De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de marktverkenning door de ACM naar verwachting is afgerond en of de uitkomsten hiervan met de Kamer worden gedeeld. Deze leden zien het risico op een ongelijk speelveld in Europa als de ACM na de marktverkenning zou besluiten aanvullende beleidsregels op te stellen. Dit risico wordt vergroot doordat elke lidstaat haar eigen (publieke) toezicht vormgeeft. Deze leden vragen of de regering dit risico onderkent, gelet op het grote grensoverschrijdende karakter van de activiteiten van online platforms. De leden van de CDA-fractie vragen of in de marktverkenning door de ACM ook het Europese speelveld en het beleid van andere lidstaten wordt meegenomen. Deze leden vragen of de regering zich actief wil inzetten voor een gelijk speelveld, als na de marktverkenning of na evaluatie blijkt dat er significante verschillen zijn in het toezicht door de afzonderlijke lidstaten.*

Uit de marktverkenning van de ACM blijkt dat platforms behoefte hebben aan meer duidelijkheid over hoe zij de regels uit de P2B-verordening moeten interpreteren en toepassen. Daarom heeft de ACM in mei 2022 besloten om een leidraad voor te bereiden, waarin ze de regels verder verduidelijkt.<sup>9</sup> De ACM heeft deze leidraad in oktober 2022 geconsulteerd en heeft de definitieve versie daarvan in april 2023 gepubliceerd.<sup>10</sup>

Ik ben het met u eens dat het wenselijk is om op Europees niveau afstemming te zoeken om het risico op verschillende handhavingsregimes te beperken. Deze afstemming vindt plaats in het reguliere overleg tussen de Europese Commissie, lidstaten en toezichthouders over de toepassing van de P2B-verordening. Daarnaast heeft de ACM regelmatig contact met andere handhavende autoriteiten om het risico op uiteenlopende uitleg van de verordening te beperken. De ACM heeft bijvoorbeeld over haar leidraad contact gehad met andere toezichthouders op de P2B-verordening en de Europese Commissie.

Zoals ik heb aangegeven in het nader rapport bij het wetsvoorstel, ga ik graag in gesprek met de Commissie indien uit toekomstige evaluaties blijkt dat de huidige Europese afstemming onvoldoende is.

#### 7.1.2 Europese afstemming

*De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende partijen hebben gewezen op het belang van Europese afstemming. Ook de leden van de CDA-fractie hechten hier grote waarde aan, aangezien de bekende grote online platforms wereldwijd actief zijn. De leden van de CDA-fractie steunen samenwerking tussen nationale toezichthouders, maar vinden dit onvoldoende. Niet elke lidstaat heeft namelijk een publieke toezichthouder aangesteld of zal dat doen en dat zorgt ervoor dat de ACM niet met elke andere lidstaat effectief kan samenwerken. Deze leden zijn daarom van mening dat er ook een duidelijke taak voor de regering ligt om eenduidige normuitleg en handhaving in Europees verband te bevorderen, zoals ook de Raad van State adviseert. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt en of de regering bereid is om zich hiervoor in te zetten. Deze leden verwijzen naar de discussie over het toezicht op algoritmen.*

<sup>9</sup> «ACM komt met leidraad over regels voor platformbedrijven en online ondernemers», 16 mei 2022 (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-komt-met-leidraad-over-regels-voor-platformbedrijven-en-online-ondernemers>).

<sup>10</sup> «ACM publiceert leidraad over regels voor onlineplatforms en onlinezoekmachines», 14 april 2023 (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-publiceert-leidraad-over-regels-voor-onlineplatforms-en-onlinezoekmachines>).

*Op dat onderwerp is ervoor gekozen om een Europees board voor artificiële intelligentie in te stellen, die (lidstaten) en toezichthouders kan adviseren. Deze leden vragen of de regering een dergelijk orgaan ook voorstelbaar vindt als het gaat om de regulering van online platforms, dat bijvoorbeeld kan inzetten op een Europese leidraad ten aanzien van normuitleg en handhaving.*

Op dit moment zijn er geen plannen voor het voorbereiden van een Europese leidraad of het instellen van een formeel overlegorgaan. Wel vindt er regelmatig informeel contact plaats tussen de Europese Commissie, lidstaten en toezichthouders over de toepassing van de P2B-verordening. De ACM heeft bijvoorbeeld regulier contact met toezichthouders op de P2B-verordening uit andere lidstaten. Ook heeft de ACM over haar leidraad contact gehad met andere toezichthouders op de P2B-verordening en de Europese Commissie. Ik steun deze initiatieven en ben het met u eens dat het wenselijk is om voldoende afstemming te zoeken op Europees niveau.

Zoals ik heb aangegeven in het nader rapport bij het wetsvoorstel houd ik nauwlettend in de gaten of deze afstemming voldoende is. De Commissie is verplicht om de P2B-verordening periodiek te evalueren. Indien daaruit blijkt dat de huidige Europese afstemming onvoldoende is, zal het kabinet daarover in gesprek gaan met de Commissie.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel 2*

*De leden van de CDA-fractie hebben nog een verduidelijkende vraag over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Deze leden lezen dat de reikwijdte onder andere is afgebakend tot «gevallen waarin via het platform goederen of diensten worden aangeboden aan consumenten in Nederland door in Nederland gevestigde ondernemers.» Deze leden vragen de regering of het klopt dat onder «consumenten in Nederland» niet alleen Nederlandse consumenten worden verstaan, maar ook buitenlandse consumenten die in Nederland van een dienst gebruik maken.*

Ja, voor de afbakening van de reikwijdte van het wetsvoorstel is van belang dat de consument zich in Nederland bevindt en daarvoor is het niet noodzakelijk dat de consument zijn woonplaats in Nederland heeft of de Nederlandse nationaliteit heeft. Dit volgt uit het feit dat bij de afbakening van de reikwijdte van het wetsvoorstel (artikel 2 van het wetsvoorstel) is aangesloten bij de afbakening van de reikwijdte van de P2B-verordening (artikel 1, tweede lid, van de P2B-verordening). Daarbij moet opgemerkt worden dat het moet gaan om de situatie dat een ondernemer zijn goederen of diensten aanbiedt aan consumenten in Nederland, hetgeen betekent dat die ondernemers hun activiteiten klaarblijkelijk moeten richten op consumenten die zich in Nederland bevinden. Zoals ook is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2 van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting, is daarbij het feit dat een platform toegankelijk is voor een in Nederland bevindende consument, op zichzelf niet voldoende om aan te nemen dat een ondernemer die zijn producten of diensten aanbiedt op dat platform, zich richt op Nederland.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat niet alleen zakelijk gebruikers, maar ook overheden veelvuldig gebruik maken van de diensten van online platforms. Denk alleen al aan het aanbieden van apps van de overheid (bijvoorbeeld DigiD) via app stores. Deze leden vragen in*

*hoeverre dit wetsvoorstel ook overheden zelf beschermt tegen misbruik van de machtspositie van online platforms (in dit geval het niet naleven van de P2B-verordening). Deze leden vragen of overheden in die zin ook kwalificeren als «zakelijk gebruiker» en, zo nee, hoe de relatie tussen overheid en online platforms begrepen moet worden.*

Een rechtspersoon, waaronder ook een publiekrechtelijke rechtspersoon, is op grond van artikel 2, onderdeel 1, van de P2B-verordening aan te merken als «zakelijke gebruiker» als hij goederen of diensten aan consumenten aanbiedt die verband houden met zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit. Het is niet uit te sluiten dat een overheid kwalificeert als zakelijke gebruiker, dat zal de ACM per geval moeten beoordelen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
M.A.M. Adriaansens