

Google's reactie op de voorgestelde wet tot handhaving van de P2B verordening

Google is erkentelijk voor de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel tot invoering publiek toezicht en handhaving van de Platform-to-Business verordening (de "**Wet**"). De Wet voorziet onder andere in de aanwijzing van de Autoriteit Consument en Markt ("**ACM**") als de publieke toezichthouder voor de Platform-to-Business verordening (de "**P2B verordening**").¹

Google onderschrijft het streven van de P2B verordening om ervoor te zorgen dat platforms op een passende transparante en eerlijke manier omgaan met zakelijke gebruikers, en om deze gebruikers te voorzien van effectieve verhaalsmogelijkheden. Het vertrouwen van haar gebruikers behouden, heeft voor Google de hoogste prioriteit.

Google hoopt dat haar reactie ertoe bijdraagt dat de P2B verordening adequaat en doeltreffend kan worden gehandhaafd, waarbij de juridische en procedurele waarborgen voor platforms die aan handhaving worden onderworpen, kunnen worden behouden.

I) Toepassingsgebied van handhavingsmaatregelen uit de P2B verordening

- **Buitengerechtelijke geschillenbeslechting of civiele procedure als uitgangspunt.** Google onderschrijft de constatering in de Wet dat ondernemers² P2B-geschillen met platforms³ in beginsel kunnen oplossen via buitengerechtelijke geschillenbeslechting of een civiele procedure. Naleving van de P2B verordening zal in de eerste plaats op deze wijze worden gewaarborgd.⁴ Publieke handhaving is alleen op zijn plaats in geval van systematische schending van de vereisten uit de P2B verordening.⁵ In dat verband zou de MvT de bewijsnorm voor "schade aan de collectieve belangen van zakelijke gebruikers of bedrijfswebsitegebruikers" (artikel 5) kunnen verduidelijken. Uitgaande van de norm in het consumentenrecht,⁶ zou publieke handhaving alleen gepast zijn als de autoriteit kan aantonen dat meerdere ondernemers schade hebben geleden ten gevolge van een systematische schending van de P2B verordening.
- **Vermijd overlappende onderzoeken.** Verschillende platforms zijn actief in meerdere lidstaten van de EU. De publieke handhaving van de naleving van de P2B verordening valt echter onder de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten in elke afzonderlijke lidstaat. Dit zou kunnen leiden tot overlappende onderzoeken of zelfs tegenstrijdige handhavingsmaatregelen, met name omdat verscheidene

¹ Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten, PB L 186 van 11.7.2019, blz. 57-79.

² Net als in de memorie van toelichting ("**MvT**") wordt in deze reactie de term "ondernemers" gebruikt om te verwijzen naar "zakelijke gebruikers" en "bedrijfswebsitegebruikers" als omschreven in artikel 2, leden 1 en 7, van de P2B verordening.

³ Net als in de MvT wordt in deze reactie de term "platforms" gebruikt om te verwijzen naar "onlinetussenhandelsdienstverleners" en "aanbieders van onlinezoekmachines" als omschreven in artikel 2, leden 3 en 6, van de P2B verordening.

⁴ MvT, blz. 5 en 7.

⁵ MvT, blz. 7.

⁶ Artikel 2.9 van de Wet handhaving consumentenbescherming.



voorschriften in de P2B verordening voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Om dit risico op rechtsonzekerheid te beperken, stelt Google voor om in de MvT op te nemen dat de ACM parallelle onderzoeken door andere nationale autoriteiten moet proberen te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de ACM op te dragen om andere autoriteiten in kennis te stellen van de start van een handhavingsonderzoek op basis van de P2B verordening⁷, en om geen handhavingsonderzoeken te starten wanneer een andere autoriteit onderzoek doet naar dezelfde kwestie.

- **Toepassingsgebied en vereisten van de P2B verordening.** Verscheidene concepten in de P2B verordening zijn voor meerdere interpretaties vatbaar. Bijvoorbeeld “gericht op het faciliteren van het initiëren van directe transacties” (artikel 1), “gedifferentieerde behandeling” (artikel 7), en “belangrijkste overwegingen” (artikelen 7 en 10). Google stelt daarom voor om in de MvT een instructie op te nemen voor de ACM om richtsnoeren op te stellen over de reikwijdte en de interpretatie van dit soort ruime begrippen in de P2B verordening. Dergelijke richtsnoeren kunnen platforms een zekere mate van rechtszekerheid geven met betrekking tot hun naleving van de P2B verordening. Google zou in dit verband samenwerking tussen de nationale handhavingsautoriteiten verwelkomen, om een set van uniforme richtsnoeren te ontwikkelen die (voor zover relevant) zijn afgestemd op de EU-richtsnoeren betreffende transparantie van de rangschikking.⁸ Op deze manier kunnen niet-uniforme nationale interpretaties van de P2B verordening worden vermeden.

(II) Handhavingsbevoegdheden

- **Bindende gedragslijn.** In de Wet wordt voorgesteld dat de ACM een bindende gedragslijn kan opleggen voordat een inbreuk op de P2B verordening is vastgesteld.⁹ Dit is een nieuw handhavingsinstrument voor ACM. Een bindende gedragslijn zou bepalen hoe een bepaald platform een algemeen voorschrift uit de P2B verordening dient te interpreteren. Indien het platform zich niet aan deze gedragslijn houdt, kan de ACM een boete opleggen.¹⁰
- Hoewel aanvullende handhavingsbevoegdheden in sommige omstandigheden gerechtvaardigd zouden kunnen zijn, is Google van mening dat de bestaande instrumenten van de ACM, zoals een (informele) waarschuwing, een bindende aanwijzing, het aankondigen van de start van een onderzoek of het gebruik van richtsnoeren (zie hierboven), voldoende zijn om schade voor ondernemers te voorkomen en de P2B verordening efficiënt te handhaven.

⁷ Gebaseerd op de bevoegdheid tot informatie-uitwisseling in artikel 7 van de Instellingswet ACM.

⁸ Richtsnoeren betreffende transparantie van de rangschikking overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1150 (2000/424/01).

⁹ Artikel 4 van de Wet.

¹⁰ Op grond van overweging 8 van de P2B verordening is het de lidstaten niet toegestaan aanvullende verplichtingen binnen het toepassingsgebied van de P2B verordening vast te stellen. Afhankelijk van de inhoud zou het opleggen van “bindende” gedragslijnen (met name die welke met boetes kunnen worden afgedwongen) in plaats van het aanmoedigen van de vaststelling van “vrijwillige” gedragslijnen, zoals in artikel 17 wordt gesuggereerd, kunnen leiden tot nieuwe verplichtingen die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen.



- Als dit nieuwe instrument toch zou worden opgenomen in de Wet, zouden er passende juridische en procedurele waarborgen moeten worden ingebouwd. Zo zou moeten worden verduidelijkt wat “een vermoeden van een mogelijke overtreding”¹¹ inhoudt, zodat platforms (en de rechter) in staat zijn te beoordelen of de ACM haar bevoegdheden rechtmatig heeft gebruikt.¹² De Wet zou ook de vereiste procedurele waarborgen moeten bieden, waaronder bijvoorbeeld het recht voor platforms om te worden gehoord en input te leveren, en om de maatregelen van de ACM tijdig aan te vechten.¹³
- **Handhaving op basis van waarschuwingen.** De vereisten in de P2B verordening zijn ruim en voor interpretatie vatbaar, waardoor platforms zonder nadere (uniforme) richtsnoeren van nationale autoriteiten ten onrechte zouden kunnen denken dat zij aan deze vereisten voldoen. Google stelt daarom voor dat elke handhavingsmaatregel van de ACM wordt voorafgegaan door een (informele) waarschuwing om het platform in de gelegenheid te stellen het vermeend inbreukmakende gedrag te corrigeren voordat handhavingsmaatregelen worden opgelegd.

(III) Boetes in geval van inbreuk op de P2B verordening

- **Richtsnoeren voor het opleggen van boetes.** Op grond van artikel 5 van de Wet kan de ACM een boete opleggen als zij een overtreding van een vereiste uit de P2B verordening constateert. De maximale boete bedraagt ofwel EUR 870.000 ofwel 1% van de omzet van het platform (artikel 6). De ACM kan besluiten een boete op te leggen op basis van de omzet, indien zij van mening is dat de vaste boete “geen passende bestraffing toelaat”.¹⁴ De specifieke omstandigheden waarin een vaste boete niet passend wordt geacht, zouden in richtsnoeren kunnen worden toegelicht. Hierbij zou bijvoorbeeld rekening kunnen worden gehouden met de ernst van de inbreuk op de P2B verordening en de daaruit voortvloeiende schade voor ondernemers, in plaats van alleen de omvang van het betrokken platform. Die richtsnoeren zouden ook kunnen verduidelijken dat de op omzet gebaseerde boetes gebaseerd zijn op de relevante omzet, net zoals boetes op grond van het mededingingsrecht gebaseerd zijn op de waarde van de producten of diensten waarop de inbreuk rechtstreeks of indirect betrekking heeft.¹⁵ Op die manier blijven boetes “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” in de zin van artikel 15 van de P2B verordening.

¹¹ MvT, blz. 9.

¹² Zie ook Kamerstukken II, 2012-2013, 33622, nr. 3, p. 32-33.

¹³ In de MvT wordt gesteld dat bindende gedragslijnen een vorm van (preventieve) normconcretisering zijn en dus zijn het geen punitieve maatregelen (p. 9). Daarom zouden geen van de wettelijke en procedurele waarborgen voor punitieve maatregelen in de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn, ook al kan deze maatregel veel ingrijpender zijn voor het betrokken platform.

¹⁴ Artikel 6, lid 1, van de Wet.

¹⁵ Boetebeleidsregel ACM, artikel 2.3 en Europese Commissie, 'Richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd', PB C 2010, p. 2-5, par. 13.