

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2018-2019

25 MAART 2019

**Voorstel van resolutie ter vrijwaring
van mededinging in de digitale
economie**

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
TRANSVERSALE AANGELEGENHEDEN –
GEWESTBEVOEGDHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **TAELEMAN**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

25 MARS 2019

**Proposition de résolution visant à la
sauvegarde de la concurrence dans
l'économie numérique**

RAPPORT
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES MATIÈRES TRANSVERSALES –
COMPÉTENCES RÉGIONALES
PAR
MME **TAELEMAN**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :
Voorzitster / Présidente : Mevrouw / Mme Karin Brouwers.

Leden / Membres

N-VA : Danielle Godderis T'Jonck, Andries Gryffroy, Lieve Maes, Jan Van Esbroeck
PS : Latifa Gahouchi, Christophe Lacroix, Anne Lambelin, Olga Zrihen
MR : Olivier Destrebecq, Yves Evrard, Gilles Mouyard
CD&V : Karin Brouwers, Valerie Taeldeman, Johan Verstreken
Ecolo-Groen : Philippe Henry, Annemie Maes
Open Vld : Willem-Frederik Schiltz, Lode Vereeck
sp.a : Bart Van Malderen
cdH : Christophe Bastin, François Desquesnes.

Zie :

Stukken van de Senaat :
6-498 – 2018/2019 :

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van de heren Schiltz c.s.

Voir :

Documents du Sénat :
6-498 – 2018/2019 :

N° 1 : Proposition de résolution de MM. Schiltz et consorts.

I. INLEIDING

Het voorstel van resolutie ter vrijwaring van mededinging in de digitale economie werd ingediend op 22 februari 2019. De commissie voor de Transversale Aangelegenheden – Gewestbevoegdheden heeft het voorstel besproken tijdens haar vergadering van 25 maart 2019.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER WILLEM-FREDERIK SCHILTZ

We staan aan de vooravond van een kwantumsprong op het vlak van dataverwerking. Data worden alsmaar meer een grondstof, een economisch product dat niet alleen diensten ondersteunt maar ook op zichzelf steeds meer waarde krijgt. Iedereen kent het verschijnsel : na het plaatsen van een bestelling online, wordt de consument dagen en weken erna bestookt met advertenties voor gelijkaardige producten, op basis van de data die uit het persoonlijk gebruik werden afgeleid. Bedrijven zijn dus in staat om, op basis van data, zeer specifieke individuele profielen te bepalen.

Bovendien biedt het verwerven van die data bedrijven een enorme voorsprong. In sommige sectoren worden bepaalde bedrijven zelfs bijna onaantastbaar : zij dreigen zelf de markt te worden. Dit maakt het voor kleinere bedrijven die ook op die markt actief willen worden alsmaar moeilijker om door te breken of om minstens een kans op slagen te hebben.

Concurrentie is een van de belangrijkste drijfveren om innovatie te stimuleren en om voor de consument steeds het beste product aan de beste prijs ter beschikking te stellen. Wanneer deze bedrijven de markt gaan domineren en *too big to fail* worden, is er geen sprake meer van vrije markt.

Het huidige mededingingsrecht blijkt moeilijk in staat te zijn om de impact van de datastromen in kaart te brengen, het effect van het massaal vergaren van data op monopolievorming te beteugelen of er een accuraat zicht op te krijgen. Europees commissaris voor Mededinging Margrethe Vestager, formuleert het als volgt : « Voor het mededingingsbeleid is niet China de belangrijkste uitdaging maar de digitale revolutie : toegang tot data en de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie wordt in steeds meer sectoren onontbeerlijk voor eerlijke concurrentie. »

I. INTRODUCTION

La proposition de résolution visant à la sauvegarde de la concurrence dans l'économie numérique a été déposée le 22 février 2019. La commission des Matières transversales – Compétences régionales l'a examinée au cours de sa réunion du 25 mars 2019.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. WILLEM-FREDERIK SCHILTZ

Nous nous trouvons à l'aube d'un saut quantique dans le domaine du traitement des données. De plus en plus, les données représentent une matière première, un produit économique qui, non seulement, vient en appui à certains services, mais gagne aussi intrinsèquement en valeur. Le phénomène est bien connu : après avoir commandé en ligne, le consommateur sera bombardé de publicité pour des articles similaires, pendant des jours voire des semaines, en fonction des données inférées de ses recherches personnelles. Sur la base de données, des entreprises sont donc capables de déterminer des profils individuels très spécifiques.

En outre, collecter ces données donne un gros avantage aux entreprises. Dans certains secteurs, certaines entreprises deviennent quasiment intouchables ; c'est comme si elles constituaient elles-mêmes un marché. Par conséquent, pour les petites entreprises qui voudraient, elles aussi, se lancer dans ce domaine, il est de plus en plus difficile de percer ou même d'espérer réussir.

La concurrence est un des principaux moteurs de l'innovation ; elle incite à toujours proposer au consommateur le meilleur produit au prix le plus avantageux. On ne peut plus parler de marché libre si des entreprises se mettent à dominer le marché et deviennent *too big to fail*.

Le droit de la concurrence actuel n'est pas armé pour cerner l'impact des flux de données, ni pour empêcher que la collecte massive de données mène à l'émergence de monopoles, ni pour développer une vision claire de ceux-ci. La commissaire européenne à la Concurrence, Margrethe Vestager, décrit la situation en ces termes : « Quant à la politique de la concurrence, ce n'est pas la Chine mais bien la révolution numérique qui constitue le plus grand défi : l'accès aux données et le développement de l'intelligence artificielle deviennent, dans de nombreux domaines, des conditions indispensables d'une concurrence loyale. »

Toegang tot een grote hoeveelheid data of een grote variëteit aan data is dus essentieel om van een eerlijke concurrentie te kunnen spreken. Daarnaast is het vanuit economisch en maatschappelijk perspectief niet wenselijk dat sommige bedrijven zoveel klanten zouden hebben en daarmee ook over een aanzienlijke hoeveelheid data beschikken, zodat het voor concurrenten onmogelijk wordt om dezelfde kwaliteit van diensten aan te bieden. Het delen van data is dus cruciaal.

De heer Schiltz deelt de bezorgdheid van de toezichthouders die al aan de alarmbel hebben getrokken. Ook academici en agentschappen wezen al op het probleem. Het wordt steeds duidelijker dat iets moet worden ondernomen.

In dit voorstel van resolutie worden een aantal punten naar voren geschoven om deze marktbedreigende tendens te lijf te gaan. In de toelichting wordt verwezen naar een aantal voorbeelden uit het buitenland. In het dispositief wordt gevraagd om, in overleg met de deelen-titeiten, een kenniscel op te richten, die toezicht zal uitoefenen op de marktversturende werking van algoritmes, kunstmatige intelligentie en *big data*. Daarmee volgt het voorstel van resolutie het voorbeeld van de Britse Consument en Markt toezichthouder (*Competition and Markets Authority* – CMA), die oneerlijke concurrentie en machtsmisbruik wil voorkomen en het vormen van monopolies wil tegengaan.

In het voorstel van resolutie wordt verder tal van Europese initiatieven bepleit. Ook daar moet het toezicht worden verscherpt. Ons land moet minstens een aantal stappen ondernemen om de regelgeving in de Europese Unie te versterken en aan te passen aan deze digitale tijden. Zo wordt in het voorstel van resolutie gevraagd om op Europees niveau aan te dringen op een maximumplafond van 50 % marktaandeel voor internetbedrijven bij het beoordelen van fusies, overnames en *joint ventures*. Er wordt eveneens gevraagd een specifieke regeling op te nemen om te beoordelen wanneer een fusie zou kunnen leiden tot marktconcentratie.

Spreker hoopt met dit voorstel van resolutie een aanzet te geven om de diverse bepalingen omtrent mededinging te moderniseren. Vaak zijn die bepalingen immers nog op de leest van het begin van de 20^e eeuw geschoeid. Die oefening is belangrijk om te tonen dat onze economie klaar is voor de 21^e eeuw en om er over te waken dat de ontwikkeling van data, algoritmes, artificiële intelligentie en dergelijke kunnen bijdragen tot onze economie en de consumenten kunnen dienen.

Pour une concurrence loyale, il est donc crucial de pouvoir accéder à une grande quantité, ou une grande variété, de données. Par ailleurs, dans une perspective tant économique que sociétale, il n'est pas souhaitable que des entreprises comptent de si nombreux clients et disposent de ce fait d'une masse de données telle que leurs concurrents se trouvent dans l'incapacité d'offrir des services de même qualité. Le partage des données est donc essentiel.

M. Schiltz partage les préoccupations des autorités de contrôle qui ont déjà tiré le signal d'alarme. Les sphères académiques et les agences chargées de la concurrence ont, elles aussi, déjà évoqué le problème. La nécessité d'agir devient chaque jour plus manifeste.

La présente proposition de résolution avance une série de pistes pour contrer cette tendance nuisible au marché. Les développements citent différents exemples étrangers. Le dispositif demande de mettre sur pied, en collaboration avec les entités fédérées, une cellule qui exercera un contrôle sur le fonctionnement, potentiellement dommageable pour le marché, des algorithmes, de l'intelligence artificielle et des mégadonnées. La proposition de résolution s'inspire ainsi de l'exemple de la *Competition and Markets Authority* (CMA) britannique, dont le rôle est de prévenir la concurrence déloyale et l'abus de pouvoir et d'empêcher la formation de monopolies.

La proposition de résolution plaide par ailleurs pour différentes initiatives européennes. À cette échelle également, la surveillance doit être renforcée. Notre pays doit, à tout le moins, prendre des mesures pour consolider la réglementation de l'Union européenne et l'adapter à l'ère du numérique. La proposition de résolution demande d'insister, au niveau européen, sur un plafond maximum de 50 % de part de marché pour les entreprises de l'internet lors de l'évaluation de fusions, d'acquisitions et d'associations d'entreprises. On demande aussi de prévoir une réglementation spécifique pour déterminer quand une fusion pourrait mener à une concentration du marché.

Par sa proposition de résolution, l'orateur espère donner une impulsion à la modernisation des diverses dispositions relatives à la concurrence, dont beaucoup datent encore du début du XX^e siècle. L'exercice est important afin de montrer que notre économie est prête pour le XXI^e siècle et de veiller à ce que le développement des données, des algorithmes, de l'intelligence artificielle, etc. puisse être utile à notre économie et aux consommateurs.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Taeldeman is tevreden dat de thematiek van de *big data* en de technologiegiganten ter sprake komt in de Senaat. Indien er nog meer tijd was voor het einde van de legislatuur had spreekster graag hoorzittingen georganiseerd hierover, bijvoorbeeld met de Belgische Mededingingsautoriteit. Dat is nu echter niet haalbaar.

Spreekster stelt verder vast dat in het voorstel van resolutie wordt verwezen naar het feit dat de Europese Commissie een aantal experts heeft aangeduid om over hetzelfde thema verslag op te maken. Wanneer zou dit expertenverslag klaar zijn ?

De heer Henry schaart zich achter de doelstellingen van het voorstel van resolutie. Het klopt dat de overheid noch op nationaal niveau, noch op het niveau van de Europese Unie voldoende heeft geïnvesteerd en gecontroleerd.

Spreeker kan zich echter niet uitspreken over een aantal van de voorgestelde maatregelen. Het verband met de *open data* en de vrije software blijft vaag. Het derde punt van het dispositief vraagt om een kenniscel op te richten die toezicht zal uitoefenen op de werking van algoritmes, kunstmatige intelligentie en *big data*. Dat lijkt enigszins onduidelijk en het moet gezegd worden dat dit een enorme opgave is, waarbij de vraag rijst of de FOD Economie in staat is om ze alleen aan te kunnen.

Gelet op de technische aard van deze materie zou het daarom zinvol zijn om hoorzittingen te organiseren.

Volgens de heer Mouyard is dit een vrij algemeen voorstel van resolutie dat niet tot in de puntjes moet zijn uitgewerkt. Het wil een aantal aanbevelingen richten tot de verschillende regeringen van België om een denkoefening op gang te brengen over de volgende onderwerpen :

- het criterium « data » opnemen in de criteria die bepalen wanneer de mededingingsautoriteit een fusie- en overnameonderzoek moet uitvoeren,

- een cel oprichten om de werking van algoritmes en megadata te controleren en een voortrekker te zijn op het niveau van de Europese Unie om het denkproces te stimuleren.

Senator Brouwers verwijst naar het informatieverlag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Taeldeman se réjouit que la thématique des mégadonnées et des géants de la technologie soit abordée au Sénat. S'il était resté suffisamment de temps avant la fin de la législature, l'intervenante aurait souhaité organiser des auditions à ce sujet et entendre, par exemple, l'Autorité belge de la concurrence. Ce n'est cependant plus possible.

L'intervenante constate par ailleurs que la proposition de résolution rappelle que la Commission européenne a chargé quelques experts d'élaborer un rapport sur ce même thème. Quand ce rapport devrait-il être disponible ?

M. Henry marque son accord sur les objectifs énoncés dans la proposition de résolution. Il est vrai que les pouvoirs publics n'ont ni investi ni contrôlé suffisamment, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne.

Cependant, l'orateur est en peine de se positionner sur certaines mesures suggérées. Le lien avec le dossier des *open data* et des logiciels libres reste vague. Le troisième point du dispositif demande la mise sur pied d'une cellule qui exercera un contrôle sur le fonctionnement des algorithmes, de l'intelligence artificielle et des mégadonnées. Cela paraît un peu flou et force est de constater que cela représente un travail énorme dont on peut se demander si le SPF Économie est à même de l'assumer à lui-seul.

Vu la technicité de la matière, il serait dès lors utile d'organiser des auditions.

M. Mouyard estime qu'il s'agit d'une proposition de résolution assez générale qui ne doit pas être précise au dernier carat et à la dernière virgule. Elle vise à faire un certain nombre de recommandations aux différents gouvernements de la Belgique afin d'entamer la réflexion sur les thèmes suivants :

- intégrer le critère « données » dans les critères qui déterminent à quel moment l'autorité de la concurrence doit mener une enquête sur les fusions et les acquisitions,

- mettre en place une cellule afin de contrôler le fonctionnement des algorithmes et des mégadonnées et être le moteur au niveau de l'Union européenne pour pousser la réflexion.

Mme Brouwers fait référence à la demande d'établissement d'un rapport d'information relatif à la nécessaire

Federale Staat en de deelstaten inzake de impact, de kansen en mogelijkheden en de risico's van de digitale « slimme samenleving » (stuk Senaat, nr. 6-413/1). Overlapt dat niet met het voorliggende voorstel van resolutie ?

De heer Schiltz antwoordt dat de problematiek van de *big data* op het eerste zicht ingewikkeld lijkt. Daarom wordt in de opbouw van het voorstel van resolutie veel informatie gegeven en wordt er verwezen naar initiatieven die in het buitenland al werden genomen. Iedereen die op het internet komt, merkt dat de data die een gebruiker genereert, nadien gebruikt worden om advertenties op te sturen. De thematiek is dus zeker breed gekend. Bovendien vraagt dit voorstel van resolutie niet om grote technische constructies op te zetten. Het gaat eerder om een aantal principes om mee aan de slag te gaan. Het is ook belangrijk om een signaal te geven dat politici niet in een ivoren toren leven maar zich bewust zijn van de problematiek die zich aandienen.

Wat betreft de overlap met het informatieverlag over de digitale « slimme samenleving », wijst spreker erop dat het eigenlijk om een heel ander gegeven gaat. Dit voorstel van resolutie behandelt een economische thematiek : de economische impact van *big data*, niet hun technische impact. Meer en meer zien we dat innovatieve kleine spelers moeilijkheden ondervinden om door te breken en oplossingen aan te bieden voor reële consumentennoden omdat zij botsen op de muur van enkele enorm grote bedrijven. De kleintjes worden opgekocht of gekopieerd. Het gaat dus om het vrijwaren van een gezond, innovatief economisch weefsel, dat kan beantwoorden aan hedendaagse noden.

De wens om een hoorzitting te organiseren met de Belgische Mededingingsautoriteit is zeker te begrijpen. Dit voorstel van resolutie beoogt echter deze instantie te versterken en meer slagkracht te geven, zonder daarbij in detail te treden. Dit voorstel van resolutie strekt er vooral toe een opdracht te geven om aan de slag te gaan en na te denken hoe deze problematiek aangepakt kan worden.

Wat betreft het expertenverslag van de Europese Commissie, merkt de heer Schiltz op dat dit nog niet afgerond is. De vraag om voortrekker te zijn en een bepaalde piste van verstrenging na te streven, kadert wel binnen het hier opgesomde geheel. De volgende regering kan nadien nagaan hoever de Europese Commissie ondertussen is geëvolueerd. Het is niet nodig op dat

collaboration entre l'État fédéral et les entités fédérées en ce qui concerne les retombées, les opportunités, les potentialités et les risques de la « société intelligente » numérique (doc. Sénat, n° 6-413/1). Ce rapport d'information et la présente proposition de résolution ne se chevauchent-ils pas ?

M. Schiltz répond que la problématique des mégadonnées semble compliquée à première vue. C'est pourquoi les développements de la proposition de résolution fournissent une information riche et font référence à des initiatives déjà prises à l'étranger. Tout internaute constate que les données que génère un utilisateur, sont ensuite exploitées pour lui envoyer des publicités. La thématique est donc bien connue. La présente proposition de résolution ne demande en outre pas la mise en place de grandes constructions techniques. Elle énonce plutôt certains principes invitant à l'action. Il est en outre important de donner un signal afin de montrer que les responsables politiques ne vivent pas enfermés dans leur tour d'ivoire mais sont bien conscients des problèmes qui s'annoncent.

Quant au chevauchement avec le rapport d'information consacré à la « société intelligente », l'orateur souligne que l'enjeu est en fait tout différent. La présente proposition de résolution traite d'une thématique économique, l'impact économique des mégadonnées, et non de leur incidence technique. Nous voyons de plus en plus que les petits opérateurs innovants éprouvent des difficultés à percer et à offrir des réponses aux besoins réels des consommateurs parce qu'ils se heurtent à une poignée d'entreprises gigantesques. Les petits opérateurs sont achetés ou copiés. Il y va donc de la sauvegarde d'un tissu économique sain et novateur, capable de répondre aux besoins d'aujourd'hui.

On peut tout à fait comprendre que certains aient souhaité auditionner l'Autorité belge de la concurrence. La présente proposition de résolution vise toutefois à renforcer cette instance et à la rendre plus dynamique, mais sans entrer dans les détails. Elle cherche avant tout à inviter à agir et à réfléchir à la manière d'appréhender cette problématique.

Quant au rapport que doivent élaborer les experts pour la Commission européenne, M. Schiltz signale qu'il n'est pas encore terminé. La volonté d'être à l'avant-garde et de tendre vers une certaine forme de durcissement s'inscrit bien dans le contexte décrit ici. Il appartiendra au prochain gouvernement de voir à quel stade la Commission européenne sera arrivée entretemps. Il

expertenverslag te wachten, integendeel, dit voorstel van resolutie kan de Belgische positie versterken.

De heer Mouyard meent dat iedereen het erover eens is dat het noodzakelijk is om het fenomeen van de *big data* te reguleren. Het informatieverlag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de Federale Staat en de deelstaten inzake de impact, de kansen en mogelijkheden en de risico's van de digitale « slimme samenleving » (stuk Senaat, nr. 6-413/1) staat niet in nauw verband met deze resolutie die de concurrentie binnen de digitale economie wil vrijwaren.

IV. STEMMING

Het voorstel van resolutie ter vrijwaring van mededinging in de digitale economie in zijn geheel wordt aangenomen met 9 stemmen, bij 4 onthoudingen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur, De voorzitter,
Valerie TAELEDMAN. Karin BROUWERS.

*
* *

De tekst aangenomen door de commissie is dezelfde als de tekst van het voorstel van resolutie (zie stuk Senaat, nr. 6-498/1)

*
* *

n'est pas nécessaire d'attendre le rapport des experts ; au contraire, la présente proposition de résolution est de nature à renforcer la position de la Belgique.

M. Mouyard estime que tout le monde convient qu'il est nécessaire de réguler le phénomène des megadonnées. Le rapport d'information relatif à la nécessaire collaboration entre l'État fédéral et les entités fédérées en ce qui concerne les retombées, les opportunités, les potentialités et les risques de la « société intelligente » numérique (doc. Sénat, n° 6-413/1) constitue un thème qui n'est pas strictement lié à la présente proposition de résolution visant à la sauvegarde de la concurrence dans l'économie numérique.

IV. VOTE

L'ensemble de la proposition de résolution visant à la sauvegarde de la concurrence dans l'économie numérique a été adopté par 9 voix et 4 abstentions.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse, La présidente,
Valerie TAELEDMAN. Karin BROUWERS.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte de la proposition de résolution (voir doc. Sénat, n° 6-498/1)

*
* *