

Erhvervsministeriet  
Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K

Att: Nicoline Stenkjær Laursen (Nsa@em.dk) og Anne  
Hedeager Bentsen (annben@em.dk)

12. juni 2020

## **Høring vedr. EU-Kommissionens kombinerede roadmap /inception impact assessment “Digital Services Act: Deepening the Internal Market and clarifying responsibilities for digital services”**

Dansk Erhverv har modtaget ovennævnte roadmap i høring og har nedenstående første bemærkninger. Henset til den meget korte høringsfrist forbeholder vi os muligheden for at vende tilbage med supplerende bemærkninger.

I øvrigt henvises til Dansk Erhvervs separate høringssvar vedrørende EU-Kommissionens inception impact assessment af ” Ex ante regulatory instrument for large online platforms with significant network effects acting as gate-keepers in the European Union’s internal market”.

Dansk Erhverv gør derudover opmærksom på, at den fremsendte høring blev modtaget 8 dage inden høringsfristen, hvilket umuliggør en komplet besvarelse. Dansk Erhverv mener som udgangspunkt, at der som minimum altid bør være mindst 30 dage fra modtagelse af høring til fristen for svar udløber. En kortere frist besværliggør en fyldestgørende besvarelse henset til behovet for koordinering og interessentinddragelse.

### **Generelle bemærkninger**

Baggrunden for EU-Kommissionens initiativ er et ønske om at fremsætte nye regler, som skal harmonisere ansvar og forpligtelser for digitale tjenester, særligt online platforme, og styrke tilsynet med dem. Dansk Erhverv hilser dette velkomment. Vi deler også opfattelsen af, at dette skal ske på europæisk frem for nationalt niveau for at være effektivt.

Hertil bemærker vi dog, at de skadevirkninger, der på den anden side vil følge af et ineffektivt EU harmoniseret ansvarssystem for f.eks. online markedspladser m.fl., vil nødvendiggøre nationale væggeforanstaltninger for at sikre medlemsstatens egne borgere. En sådan fragmenteret og individuel håndhævelse fra de enkelte medlemsstater vil være uhensigtsmæssig for udbredelsen af digitale services, da de udbydende virksomheder skal tage stilling til mange forskellige regelsæt på tværs af de indre grænser. Også derfor er det afgørende, at de nye ansvarsregler udformes effektivt og harmoniseret, så en individuel indgriben (bortset fra almindelig håndhævelse af overtrædelser) fra medlemsstaterne ikke bliver nødvendig.

E-handelsdirektivet udgør det eksisterende lovgrundlag for digitale tjenester, og det har været uændret siden det blev vedtaget i 2000. Siden dengang har teknologierne udviklet sig voldsomt og internettet har ført til et utal af forretningsmodeller, der betyder, at europæiske forbrugere og borgere i dag uden problemer kan tilgå tjenester udbudt af virksomheder etableret over hele verden. Platforme som dengang primært havde rollen som passive tekniske formidlere af den digitale infrastruktur ses i dag i mange forskellige former, hvor mange af dem spiller en særdeles aktiv rolle i forhold til de services og varer, der udbydes på deres platforme.

EU-Kommissionen opremser selv forskellige platformstyper fra søgemaskiner, online markedspladser, sociale netværk, mediedelingstjenester m.v., som har givet nye muligheder, men også nye udfordringer. Blandt udfordringerne peges på online salg af kopivarer og salg af ulovlige og farlige varer, som kan skade borgerne og lovlige europæiske virksomheder, som udsættes for unfair konkurrence. Kommissionen nævner også spredning af illegalt indhold som f.eks. børneporno og hadske ytringer så vel som krænkelsen af ophavsrettigheder. Som konkret eksempel omtales hvordan falske værnemidler er blevet solgt og markedsført på handelsplatformene under Covid-19-krisen.

Dansk Erhverv deler Kommissionens bekymring. Lovlydige danske og europæiske virksomheder udkonkurreres lige nu på unfair grundlag, og der er et hastende behov for at få ændret reglerne og styrket håndhævelsen – og det skal ske på europæiske niveau, for at være effektivt.

Dansk Erhverv har den overordnede tilgang, at lovgivning skal udformes, så den kan bringes i anvendelse overfor alle typer virksomheder og teknologier. Hvis man lovgiver efter specifikke forretningsmodeller eller teknologier, risikerer de at ramme forkert og blive utidssvarende.

Vi mener, at det er væsentligt, at regler og håndhævelse af disse forholder sig til platformens konkrete type af aktivitet og ikke alene det forhold, at der er tale om en platform. Vi mener således, at f.eks. online markedspladser skal indrette sig efter de regler, der gælder for virksomheder, som de facto udøver den samme type virksomhed.

Vurderingen af om platformen er en aktiv deltager eller en passiv formidler er central. Vi har på rygteplan hørt, at EU-Kommissionen i forbindelse med drøftelser om DSA'en har betegnet begreberne "aktiv" og "passiv" som forældede. Det er vi helt uenige i – de er tværtimod helt afgørende.

I vurderingen af, om man i den sidste ende bør ansvarliggøre en platform, der betegner sig selv som "passiv formidler", i henhold til en underliggende lovgivning om f.eks. produktsikkerhed eller ophavsret er det vores opfattelse, at det afgørende må være at få opdateret og præciseret e-handelsdirektivets sondring mellem aktive og passive tjenester,

Derudover ser vi også en fare i at udforme regler, der behandler alle platforme ens uden at tage højde for, hvad de beskæftiger sig med og hvordan de gør det. Der er stor forskel på at være en hotelbookingplatform, en online markedsplads og en søgetjeneste.

Vi er bekymrede for, at EU-Kommissionen i en ”one-size-fits-all” tilgang til platforme risikerer at blive ufokuseret og dermed ikke opnå det, man ønsker. Når beskrivelser af online salg af farlige produkter på markedspladserne i denne IA følges af referencer til regler om videodeling og indgreb mod terror og hadefulde ytringer online, illustrerer det forvirringen.

### *Behov for opgør med automatisk ansvarsfrihed for platforme*

Der hersker en i vores øjne fejlagtig fortolkning af e-handelsdirektivets ansvarsfrihedsregler om, at platforme som formidler varer og services for andre, automatisk er ansvarsfri blot fordi de er platforme. Denne vidtgående og generaliserede fortolkning er ikke i overensstemmelse med e-handelsdirektivets tekst eller den domspraksis, der findes fra EU-Domstolen, hvorefter der skal foretages en vurdering af, om den pågældende platform er aktiv eller passiv.

Den faktiske ansvarsfrihed er således efter denne fortolkning kommet til at gælde uanset graden af platformenes involvering i transaktionerne og uden hensyn til, hvor aktiv den enkelte platform har ageret. Som det vil blive beskrevet nærmere nedenfor, er det denne fejlagtige fortolkning, der er den primære årsag til, at det indre marked oversvømmes af farlige og ulovlige produkter solgt fra 3. lands sælgere på platforme som Wish.com, AliExpress, Amazon, Ebay, LightInTheBox m.fl<sup>1</sup>. Vi vedlægger i den forbindelse en kopi af et notat, som vi har bedt et advokatkontor i Bruxelles om at udarbejde om fortolkningen af e-handelsdirektivet.

Ligesom platforme ikke automatisk skal være ansvarsfri blot fordi de er platforme, skal de som udgangspunkt heller ikke udsættes for særlige regler blot fordi de er platforme medmindre det drejer sig om noget, som ikke kan gælde for andre. Det kan f.eks. være regulering som p2b forordningen.

Fra nogle sider ser man tilsyneladende gerne, at platforme reguleres som rene formidlere. Dermed antager man også indirekte, at platforme per definition ikke tager del i de aktiviteter som ”formidles” over platformen og dermed heller ikke behøver overholde den lovgivning, der gælder for deres kunder. En sådan indgang vil efter vores opfattelse i den grad forvride konkurrencen, da det i givet fald – uden nærmere stillingtagen – vil kunne føre til, at platformene bliver en forretningsmodel og et tilholdssted for udbydere, der af den ene eller anden grund ikke kan nås af håndhævelsesmyndigheder eller andre krænkede virksomheder som privatpersoner.

Således er der altså materielle retsområder og aktivitetsområder, der kræver, at en platform ikke kan betragtes som neutral.

Vi kan tilslutte os EU-Kommissionens overordnede bemærkning om, at e-handelsdirektivets formålsbestemmelse grundlæggende stadig holder, men også at den teknologiske udvikling og særligt platformenes fremkomst indebærer, at der er behov for at præcisere kriterier for hvornår man kan betragtes som ren formidler og er ansvarsfri og hvornår, man er ansvarlig. Kriterier der vil være forskellige afhængig af den aktivitet, platformen beskæftiger sig med.

---

<sup>1</sup> <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/e-handel/study-of-unsafe-and-dangerous-products-on-platforms/>

Dansk Erhverv opfordrer derfor regeringen til at arbejde imod at platforme skal være omfattet af et særligt regelsæt blot fordi de er platforme, arbejde imod en "one-size-fits-all" tilgangen til platforme og for, at platforme reguleres ud fra deres aktivitet efter de regler, der gælder virksomheder, der beskæftiger sig med samme aktiviteter.

Dette er også afgørende for at sikre lovlige europæiske virksomheder fair og lige konkurrencevilkår. De udkonkurrerer lige nu på unfair vis, fordi de skal bruge mange ressourcer på at leve op til EU's regler, hvilket øger deres omkostninger og gør deres produkter dyrere end mange af de produkter (særligt fra ukendte sælgere i tredjelande), der er til salg på de platforme, de konkurrerer med. Det koster arbejdspladser og skader forbrugersikkerheden.

#### *Platformenes store andel af markedet*

Online markedspladser som Wish.com, Amazon, Aliexpress m.fl. får en stadig stigende markedsandel af onlinesalget for varer. På søgemaskineområdet er Google foretrukket af mange og på hotelbookingområder har de facto to udbydere delt markedet imellem sig<sup>2</sup>.

Et andet væsentligt kritikpunkt er, at bookingportalerne sidder på al data om kunderne, som hotellerne derved ikke kan udnytte til at optimere deres forretning.

En handelsplatform som Amazon har på relativt kort tid har opnået en markedsandel på op mod 50 pct. af onlinemarkedet for varer i Tyskland, Østrig og UK<sup>3</sup>. Trods den store markedsandel er der risiko for, at Amazon ikke falder ind under kriterierne for "dominerende stilling" i konkurrenceloven, hvis man fokuserer på det enkelte produktmarked. Selv om Amazon på visse områder nærmer sig en "essential facility", kan det derfor være vanskeligt for en mindre leverandør at tiltvinge sig adgangen til platformen mod platformens vilje, og dermed afskære leverandøren fra potentielt væsentlige markeder.

Utilstrækkelige regler på andre områder en konkurrenceområdet kan også medvirke til at skævvride markedet. Når Amazon (på linje med andre store online markedspladser som Wish.com, AliExpress og Ebay) har fået stor markedsandel, skyldes det også, at de formidler salg af produkter fra 3. landes sælgere, der ikke lever op til EU's regler for produktsikkerhed, forbrugerbeskyttelse, markedsføring, ophavsret m.v. Det mindsker deres omkostninger og gør dem i stand til at sælge til lavere priser end deres europæiske konkurrenter, som har høje udgifter til at leve op til reglerne.

Problemet er stort og skyldes en en- i vores øjne fejlagtig – fortolkning af e-handelsdirektivet, der friholder onlinemarkedspladser/platforme, der formidler ydelser for 3. parter, for ansvaret for aktiviteterne på deres platform alene fordi de er platforme. Der er et afgørende behov for, at der gribes ind på dette område, da vi ellers forudsætter at væksten og dominansen af denne type virksomheder skal eksplodere på et urimeligt grundlag.

---

<sup>2</sup> Bookingportalernes dominans er udbybet i vores svar på høring om roadmap for ex-ante regulatory instrument for large online platforms.

<sup>3</sup> Det skal for god ordens skyld bemærkes, at det kun er omkring 10 pct. af alle varekøb, der foretages online.

### *De problemer EU-Kommissionen ønsker at tackle*

EU-Kommissionen ønsker med dette roadmap at tackle og analysere en række forskellige problemer.

Det første er fragmenteringen af det indre marked, fordi medlemslandene i stigende grad laver egne regler overfor platformene. Det er ikke effektivt. Hvis der skal gribes effektivt ind overfor farlige produkter, kopivarer m.v. er der behov for fælles EU-regler og for at styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem håndhævelsesmyndighederne. Dansk Erhverv er helt enig i dette.

Det andet problem, Kommissionen peger på er, at platformene spiller en signifikant rolle i spredningen af ulovlige varer og ulovligt digitalt indhold, fordi der er uklarhed om deres ansvar. Ligeledes bemærkes det, at e-handelsdirektivet ikke gælder services fra virksomheder etableret i 3. lande, selvom disse p.g.a. internettet kan markedsføre sig overfor europæiske borgere. Det bør undersøges, om konsekvensen af dette er, at ansvarsfriheden så ikke gælder platforme etableret uden for EU.

Den eksisterende tilstand skader borger og forbrugere påpeges det, hvilket Dansk Erhverv er meget enig i. Ligesom det udsætter lovlige europæiske virksomheder for unfair konkurrence.

Som Dansk Erhvervs undersøgelse af 50 køb på 3 store globale platforme Wish.com, AliExpress og Amazon dokumenterer<sup>4</sup>, sker der omfattende overtrædelser af lovgivningen på disses markedspladser. Den samlede konklusion på de 50 køb er at:

- 46 levede ikke op til EU's produktsikkerhedsregler
- Ingen levede op til forbrugerrettighederne
- Ingen havde et match mellem sælgeren på platformen og afsenderen af pakken
- 42 var så farlige, at myndighederne har advaret mod dem
- 46 havde en anden pris skrevet på pakken end den pris, der var blevet betalt
- 0 af de 16 momspligtige pakker havde betalt moms fordi der var snydt med værdien på pakken

Det er vores vurdering, at dette billede kan udbredes til mange andre markedspladser.

Kommissionen påpeger, at de platforme som frivilligt påtager sig et ansvar for at adressere ulovlig adfærd risikerer at komme i klemme, hvis der ikke skabes klarhed om reglerne. Dansk Erhverv er varm fortaler for retssikkerhed og klare regler, så det synspunkt er vi enige i.

Vores mål er at få defineret klart, hvornår en platform kan kaldes sig ansvarsfri og det vil kræve en konkret vurdering af dens aktiviteter og handlinger. Som påpeget tidligere mener vi ikke, at der er belæg for, at platformene og markedspladserne automatisk er ansvarsfri.

---

<sup>4</sup> [Indsæt link](#)

Det sidste problem Kommissionen ønsker at løse handler om manglende indblik i og opsyn med platformene og deres brugere (forbrugere og virksomheder). Her ønsker man at skabe større gennemsigtighed og et mere forpligtende og bindende samarbejde med myndighederne. Her nævnes også indblik i platformenes algoritmer og processer. Selvom Dansk Erhverv kan tilslutte os ønsket større gennemsigtighed om hvordan platformene og deres algoritmer fungerer, særligt i de situationer hvor platformen har en stor markedsandel, er det afgørende, at hverken platforme eller andre virksomheder skal presses til at offentliggøre forretningshemmeligheder.

### *Kommissionens 3 forslag til initiativer*

Kommissionen opremser 3 veje, man kan gå for at få skabt klarhed over roller og ansvar:

1. Det første løsningsforslag er at fastholde e-handelsdirektivet som det er men styrke notice-and-take-down forpligtelser m.v.
2. Det andet løsningsforslag omhandler et egentligt lovgivningsinitiativ, der skal ajourføre og modernisere e-handelsdirektivet.
3. Det tredje scenarie skal ses som supplement til de to andre, og vedrører etablering af netværk mellem de nationale håndhævelsesmyndigheder og støttet på EU-plan.

### *Ad forslag 1 – fastholde e-handelsdirektivet uændret*

Det første løsningsforslag vil fastholde e-handelsdirektivet som det er men indføre nogle proceskrav til platformene svarende til at gøre kravene i EU-Kommissionens meddelelse om ”measures to tackling illegal content online” fra 2018 bindende. Der peges også på mere effektive notice-and-take down mekanismer.

Ulempen vil være, at medlemslandenes domstole vil fortsætte med at udlægge kravene til ansvarsfrihed i art. 14 forskelligt - særligt i det omfang der ikke stilles præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen -, og det vil fragmentere det indre marked yderligere, påpeges det.

Dansk Erhverv kan ikke støtte denne løsning. Udover at der er stort behov for at få præciseret e-handelsdirektivets bestemmelse om ansvarsfrihed er notice-and-take-down mekanismer ikke tilstrækkelige. Der er behov for regler der giver platformene klare incitamenters til at undgå ulovlige produkter og ulovligt indhold på deres hjemmesider. Hvis de kan vente til en myndighed, opdager det, vil det kun ramme ganske få produkter. Til illustration kan nævnes, at Wish.com til TV2 har udtalt, at de med 2 milliarder produkter på deres markedsplads ikke har nogen mulighed for at vide om de produkter de sælger, lever op til reglerne.

### *Ad forslag 2 – en modernisering af e-handelsdirektivet*

Det andet løsningsforslag omhandler et egentligt lovgivningsinitiativ, der skal ajourføre og modernisere e-handelsdirektivet samtidig med at dets grundlæggende principper fastholdes.

Det indebærer en præcisering af reglerne for ansvar og sikkerhed for digitale tjenester, som ifølge Kommissionen ”vil fjerne de manglende incitamenter til frivilligt at adressere det ulovlige indhold og de ulovlige varer, de formidler”. Definitionen af ulovligt skal fremgå af anden lovgivning.

Der lægges op til at harmonisere et sæt bindende forpligtelser, som skal udformes ud fra de forskellige platformes aktiviteter. Yderligere forpligtelser kan formuleres afhængig af den risiko, der er forbundet med overtrædelsen. Forpligtelser kan være:

- harmoniserede regler for ”notice-and-take-down og ”know-your-customer”-systemer.
- forpligtende krav til at samarbejde med myndigheder om at fjerne ulovligt indhold, f.eks. børneporno.
- krav om systemer, der skal mindske spredning af skadeligt men ikke ulovligt indhold, f.eks. misinformation.
- mere effektive erstatning og beskyttelse mod unjustified fjernelse af lovligt indhold og lovlige varer online.
- krav om større gennemsigtighed og rapporteringsforpligtelser i.f.t. deres processer.

Her foreslås også at undersøge muligheden for større gennemsigtighed og rapporteringsforpligtelser for at sikre ansvarlighed i.f.t. platformenes algoritmer og automatisk genererede indhold, hvor bl.a. nævnes annoncer, politiske annoncer og anden markedsføring.

Muligheden for at stille krav til virksomheder etableret uden for EU skal undersøges for at sikre bedre håndhævelsesmidler.

Dansk Erhverv kan støtte de grundlæggende elementer i det andet løsningsforslag, herunder at få klare kriterier for formidlerrolle og ansvarsfrihed - om end vi indholdsmæssigt mener, at baggrunden skal være at beskytte det indre marked, lovlydige europæiske virksomheder og forbrugerne – ikke platformene eller digitalisering for enhver pris.

Vi kan også støtte forslaget om, at der udarbejdes særlige kriterier målrettet forskellige typer platforme.

Formålet med ændringen skal være at give platformene samme forpligtelser som de virksomheder, platformene de facto er i konkurrence med. Det er i dag ganske få platforme som sælger varer eller tilbyder ydelser, der er rene formidlere og derfor med rette kan påberåbe sig ansvarsfrihed. Det er afgørende for os, at reglerne giver platformene et kraftigt incitament til at sikre, at der ikke sælges ulovlige varer eller ydelser på deres platform.

Reaktive forpligtelser som f.eks. ”notice and take down” regler bør således isoleret set kun være ”eneste” forpligtelse for passive platforme. De aktive platforme bør have det forudgående ansvar. I tilfælde, hvor ulovligt indhold optræder på trods af forudgående tiltag vil det være almindelige regler i den underliggende lovgivning, der også gælder for andre virksomheder, der tager stilling til, hvilken pligt der indtræder i forhold til at fjerne risikoen ved produktet eller tjenesten.



Dette roadmap nævner ikke den frivillige Product Safety Pledge, som er et konkret frivilligt tiltag, visse online markedspladser har forpligtet sig til eller muligheden for at gøre den mere forpligtende. Det er imidlertid et forslag vi tidligere har hørt omtalt i Bruxelles og omkring Kommissionen. Vi vil derfor gøre klart, at dette ikke er en holdbar løsning. Som Dansk Erhvervs platformsundersøgelser dokumenterer, er denne frivillige aftale ikke det papir værd, den er skrevet på. Platformene efterlever ikke deres løfte og farlige produkter fjernes ikke som lovet – og selv hvis de gør, bringes de hurtigt til salg igen.

Hensynet til virksomhedernes retssikkerhed er væsentlige og derfor deler vi målet om at undgå uberettiget fjernelse af lovligt indhold og at myndighederne kan blive holdt ansvarlige. Kravet må ikke blive så rigtigt, at det i praksis bliver umuligt at få fjernet ulovligt indhold (herunder farlige produkter).

Hvad angår muligheden for at stille krav til platformenes algoritmer og automatisk genererede indhold, er dette ikke beskrevet præcist. Vi er enige om behovet for større gennemsigtighed, og i tråd med EU-Kommissionens White Paper om kunstig intelligens tror vi, at man kommer langt med frivillige ordninger. Det er noget af det Dansk Erhverv arbejder på i regi af den mærkningsordning for it-sikkerhed og digital ansvarlighed, som vi udvikler i samarbejde med DI, SMVdanmark, Forbrugerrådet Tænk og Industriens Fond, og som også erhvervsministeren bakker op om. Det skal samtidig påpeges, at indretning af en algoritme er en forretningshemmelighed, og en evt. fremtidig regel skal udformes med sigte på dette.

Umiddelbart har vi en forventning om, at en model som beskrevet i løsningsforslag to, vil ligge tættest på en løsning, vi kan støtte. De aktive platforme skal stilles til ansvar for overholdelsen af den underliggende lovgivning på linje med de virksomheder, der de facto er i samme forretningsmæssige position som platformene. I eksemplet med onlinemarkedspladserne kunne det være en importør, når platformene formidler salg af varer direkte fra sælgere i tredjelande og distributør, når platformen sælger varer, der allerede er importeret af andre virksomheder til salg i EU.

### *Ad forslag 3 – etablering af håndhævelsesnetværk*

Det tredje scenarie skal ses som supplement til de to andre, og vedrører etablering af netværk mellem de nationale håndhævelsesmyndigheder som er støttet på EU-plan. Det vil sikre bedre muligheder for at overvåge og håndhæve reglerne. Dansk Erhverv kan støtte dette. Håndhævelse er afgørende for at regler får effekt, og der er ofte stor fokus på at vedtage nye regler end at få dem håndhævet.

Det er kendetegnende for platformene at de opererer over grænserne – også ofte fra lande uden for EU – og det forudsætter fælles vidensopbygning, fælles regler og grænseoverskridende samarbejde mellem myndighederne.



*Evidensbaserede analyser*

EU-Kommissionen fremhæver, at evalueringen og analysen skal være evidensbaseret. Det ønske deler Dansk Erhverv. Det er derfor væsentligt, at den ikke kun baseres på spørgeskemaundersøgelser, som ofte er mere vildledende end vejledende.

I forhold til salg af farlige og ulovlige produkter på markedspladserne og disses overtrædelser af forbrugerreglerne har Dansk Erhverv lavet en omfattende dokumentation af 50 køb ([link](#)). Den Europæiske forbrugerorganisation BEUC har ligeledes, ligesom den europæiske legetøjsorganisation Toy Industries of Europe også har gennemført et lignende projekt. Disse resultater skal indtages i arbejdet.

Med venlig hilsen

Lone Rasmussen  
Markedschef  
Dansk Erhverv