

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 inception impact assessment på Digital Services Act: 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 har modtaget ovennævnte inception impact assessment i høring og har nedenstående første bemærkninger. Henset til den korte høringsfrist forbeholder vi os muligheden for at vende tilbage med supplerende bemærkninger.

I øvrigt henvises til Dansk Erhvervs separate høringssvar vedr. hhv. EU-Kommissionens kombinerede køreplan/indledende konsekvensanalyse af "Digital Services Act package: Deepening the Internal Market and clarifying responsibilities for digital services" og EU-Kommissionens indledende konsekvensanalyse af "New Competition Tool ('NCT)".

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**

EU-Kommissionens overordnede mål er at sikre fair vilkår på markedet, større gennemsigtighed om platformenes vilkår og forretningsmodeller og at styrke konkurrencen. Dansk Erhverv støtter dette formål.

Nærværende initiativ vedrører *de store* online platforme. Vi deler problemformuleringens beskrivelse af, at flere af de disse har fået en dominerende stilling på markedet og i nogle tilfælde er ved at blive selve markedet eller om man vil en "essential facility" – det gælder f.eks. hotelbookingplatformene.

Problemformuleringen peger på det ulige magtforhold mellem de store platforme og deres (B2B) kunder og konkluderer, at de anslåede 10.000 europæiske platforme potentielt hæmmes fra at skalere p.g.a. de store, magtfulde onlineplatforme og deres unfair handelspraksis.

Dansk Erhverv er enig i, at der er brug for at se nærmere på de store platformes dominerende stilling. Men som udgangspunkt mener vi det bør ske via en justering af de meddelelser, der udfylder EU's konkurrenceregler snarere end ved at lave særskilt lovgivning målrettet de store platforme.

Udviklingen har vist, at konkurrencemyndighedernes eksisterende definitioner af dominerende stilling ikke er tidssvarende og at det har gjort det vanskeligt at gribe ind overfor platformene. Der er derfor igangsat et arbejde om dette, som vi undrer os over ikke nævnes her. Dansk Erhverv anser konkurrencereglerne som afgørende for at tackle disse problemer og her findes allerede velfungerende værktøjer og håndhævelsesinstrumenter. Den primære løsning bør være at tilpasse disse til en virkelighed med store globale platforme. Vi anser dette arbejde for afgørende i.f.t. problemstillingen omhandlet i denne roadmap.

Vi noterer os også med en vis bekymring, at dette lovgivningsinitiativ er forankret i DG Grow og DG Connect og ikke i DG Comp. Det er væsentligt, at DG Comp er stærkt involveret. Der er ikke brug for at opbygge parallelle systemer og håndhævelsesværktøjer. Den danske regering opfordres til at arbejde for, at der sikres en sammenhæng og at der bygges videre på den eksisterende konkurrencelovgivning frem for at opbygge nye systemer og værktøjer.

#### *Regler kun målrettet platforme er uhensigtsmæssigt*

Dansk Erhverv har den overordnede tilgang, at regler skal udformes, så de kan bringes i anvendelse overfor alle typer virksomheder og teknologier. Hvis man lovgiver efter specifikke forretningsmodeller eller teknologier, risikerer de hurtigt at blive utidssvarende. Regler, der alene er målrettet platforme – og i dette tilfælde de store platforme – risikerer at skabe ulighed mellem forretningsmodeller, fragmentere det indre marked og skade innovation og udvikling.

Det ændrer dog ikke på, at der er god grund til at se flere af de store platforme nærmere i sømmene og at få moderniseret de eksisterende konkurrenceretlige regler værktøjer, så de er tilpasset den nye virkelighed.

#### *De store platformes dominerende stilling*

Det er også vigtigt, at EU-landene ikke indirekte hjælper platforme til at få en dominerende stilling på markedet, fordi de eksisterende regler og værktøjer ikke er tilstrækkelige.

Det er veldokumenteret, at på onlinemarkedet for hotelbookinger har to selskaber (Booking Holdings og Expedia Inc.) en markedsdominerende position, og disse to selskaber står alene for danske hotellers vedkommende for mere end 95 pct. af alle portalbookinger. Markedsbarrieren for nye portaler er stor, og de såkaldte "smalle" prisparitetsklausuler forhindrer, at hotelværelser sælges billigere andre steder end hos portalerne selv. Dermed behøver portalerne ikke bekymre sig om konkurrence, og forbrugeren vil heller aldrig have grund til at lede andre steder efter et hotelværelse, når priserne alligevel er den samme alle steder.

Dermed er det også meningsløst for andre konkurrerende bookingportaler at forsøge at etablere sig, også selvom de så tilbød en lavere provision.

Og i fravær af konkurrence er hotellerne nødt til at acceptere bookingportalernes høje provision, snarere end at kunne sætte en skarpere pris til gavn for forbrugerne.

De to nævnte bookingportalers dominerende markedsposition betyder, at de i realiteten ikke er til at komme udenom for hotellerne. Selvom omkostningen er, at de er nødt til at acceptere ikkefavorable aftaler. Bookingportalene tager høje provisioner, mens provisionen for tilsvarende online-portaler, som formidler fx sommerhusudlejning – et marked, hvor der findes mange forskellige mellemstore platforme – er markant lavere.

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

Samme problemstilling omkring kundedata gælder også en handelsplatform som Amazon, som på relativt kort tid har opnået en markedsandel på op mod 50 pct. af onlinemarkedet for varer i Tyskland, Østrig og UK<sup>1</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. Selvom 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. Denne problemstilling er beskrevet nærmere i vores svar på IA<sup>2</sup> om deepening the Internal market and clarifying responsibilities for digital services. Der er et afgørende behov for, at der gribes ind på dette område, da vi ellers forudser at væksten og dominansen af denne type virksomheder skal eksplodere på et urimeligt grundlag.

*EU-Kommissionens 3 forslag til initiativer og Dansk Erhvervs holdning til dem*

EU-Kommissionen foreslår tre mulige løsningsforslag centreret omkring:

1. En udbygning af P2B forordningen,
2. Udforme horisontale regler og etablere en ny europæisk tilsynsenhed som skal indsamle information om de store platforme,

---

<sup>1</sup> Det skal for god ordens skyld bemærkes, at det kun er omkring 10 pct. af alle varekøb, der foretages online.

<sup>2</sup> Problemstillingen og diverse baggrundsnotater kan læses her: <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/e-handel/study-of-unsafe-and-dangerous-products-on-platforms/>

3. Et nyt ex-ante regelsæt målrettet de store platforme som enten via en sortliste skal gøre visse handelsbetingelser ulovlige eller udvikle skræddersyede metoder til at gribe ind overfor dem, f.eks. krav om adgang til ikke personhenførbare oplysninger, dataportabilitet m.v.

Vi skal indledningsvis bemærke, at vi et langt stykke hen ad vejen deler EU-Kommissionens problemformulering, men ikke i dens løsningsforslag. Vi er dog enige i, at der skal være tale om europæiske løsninger, da platformene er grænseoverskridende.

#### *Ad En udbygning af P2B forordningen*

Dansk Erhverv kan ikke støtte det første løsningsforslag om at revidere Platform-to-Business forordningen. Denne er ikke trådt i kraft i endnu og det giver efter vores opfattelse ikke større mening at revidere den før den har fået lov til at virke, og før der har været tid til at indsamle erfaringer fra bl.a. de myndigheder, der har fået til opgave at håndhæve den. Vi er dog opmærksomme på, at udviklingen går hurtigt, og der derfor er et behov for, at man løbende ser på, om forordningen er indrettet så den opfylder sit formål om at forhindre, at de store platforme på baggrund af deres position skævvrider muligheden for, at mindre virksomheder, som er afhængige af platformen, kan agere rentabelt på det relevante marked.

#### *Ad Horisontale regler og ny EU-tilsynsenhed*

Det andet løsningsforslag er at etablere horisontale regler og dedikere en europæisk tilsynsenhed rollen at indsamle information om de store platformes forretningsmodeller, som kan bruges i håndhævelsen.

Dansk Erhverv er fortalere for horisontale regler og viden er vigtig, hvis der skal håndhæves effektivt. Det fremgår dog ikke hvem, denne enhed skulle være eller hvor den skulle forankres. Det bør i vores øjne være konkurrencemyndighederne, da det som nævnt skal undgås, at der etableres parallelle systemer.

#### *Ad Sortliste og skræddersyede indgreb*

Dansk Erhverv kan ikke støtte det tredje løsningsforslag, som handler om at udarbejde et sæt af regler målrettet de store online platforme. Disse kan enten være forbud mod bestemte former for handelspraksis nedfældet i en sortliste eller skræddersyede indgreb, som en ny håndhævelses enhed på Europæisk niveau kan benytte sig af.

For det første er vi som nævnt tidligere bekymrede for regler kun målrettet platforme, da vi mener, at regler som udgangspunkt bør gælde alle forretningsmodeller. Det væsentlige bør være, hvilken aktivitet der er tale om og hvilke ydelser der faciliteres. For det andet er sortlister uhensigtsmæssige, idet alt der ikke står på listen er tilladt. Det er en statisk måde at regulere på, som passer dårligt til en verden, hvor tingene udvikler sig meget hurtigt.

Det alternative forslag til sortlisten er ikke særlig klart beskrevet og virker meget indgribende. Vi er som udgangspunkt skeptiske over forslag, der giver offentlige myndigheder hjemmel til at forlange information om forretningshemmeligheder og gribe ind i virksomheders måde at drive forretning på. Det fremgår, at det skal bygge på en case-by-case vurdering, hvilket er fornuftigt.

Men vi ser ikke behov for at opbygge sådan en ny værktøjskasse målrettet platforme – i stedet skal den tænkes ind i den eksisterende konkurrencelovgivnings værktøjskasse.

Det er også helt afgørende, at sådanne indgreb begrænses til virksomheder, som har en meget dominerende stilling på markedet, eller er i besiddelse af en ”essential facility”. De bør kun overvejes til at gribe ind overfor adfærd, der har konkurrencebegrænsende effekter i den forstand, at det begrænser de frie markeds kræfter og må kunne benyttes til at beskytte visse brancher eller forretningsmodeller på bekostning af andre.

Med venlig hilsen

Lone Rasmussen  
**Markedschef**  
Dansk Erhverv