



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Digital Markets Act: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om åbne og retfærdige markeder i den digitale sektor (KOM(2020) 842)

Nyt notat.

1. Resumé

Som led i strategien "Europas Digitale Fremtid i Støbeskeen", har Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) den 15. december 2020 fremsat forslag til forordning om åbne og retfærdige markeder i den digitale sektor (KOM (2020) 842), herefter "Forordningen". Forordningen indfører harmoniserede regler, der skal sikre åbne og retfærdige digitale markeder på tværs af EU i de tilfælde, hvor digitale platforme fungerer som såkaldte gatekeepere. Med gatekeepere forstås platforme, som i høj grad påvirker rammer og regler for både forbrugervalg og konkurrencen på de dele af markedet, hvor platformene er kontrollerende.

Forordningen omfatter store platformsudbydere, der kan blive klassificeret som værende gatekeepere på baggrund af de objektive kriterier, der er fastsat i forslaget. Det drejer sig om platformsudbydere, der spiller en særlig vigtig rolle på grund af deres størrelse og betydning for, at erhvervsbrugere kan nå ud til deres kunder. Disse platforme udbyder mindst én central platformstjeneste – fx en søgemaskine, onlineformidlingstjeneste eller en social netværkstjeneste – og har en varig, stor brugerbase i mindst tre medlemsstater i EU.

Konkret er der tre kvantitative kriterier, der som udgangspunkt skal være opfyldt for, at en platformsudbyder vil blive defineret som en gatekeeper: 1) krav til omsætning eller markedsværdi, 2) krav til antal slut- og erhvervsbrugere samt 3) krav om, at antallet af brugere skal have været over tærskelværdien de seneste tre år. Kommissionen kan, via en markedsundersøgelse, udpege gatekeepere, der ikke lever op til de kvantitative kriterier eller undtage platformsudbydere på trods af deres størrelse. I markedsundersøgelsen vil der bliver lagt vægt på en række yderligere kriterier, herunder kvalitative.

Alle udpegede gatekeepere skal leve op til de samme forpligtelser fx vedr. adgang til data, krav om interoperabilitet, forbud mod at stille egne produkter eller tjenester bedre i konkurrencen og krav om mere gennemsigtighed i digital reklame. Herudover vil det, under visse betingelser, også være muligt

at pålægge platformsudbydere, der inden for den nærmeste fremtid vil blive gatekeepere, et udsnit af forpligtelserne. Kommissionen vil have mulighed for at gennemføre markedsundersøgelser for at sikre, at forpligtelserne er effektive og ajourførte, og på baggrund af en delegeret retsakt ajourføre forpligtelserne.

Forslaget giver Kommissionen de samme efterforsknings-, håndhævelses- og monitoreringsværktøjer som i eksisterende konkurrencereglerne. Hvis Kommissionen finder, at en gatekeeper ikke har levet op til sine forpligtelser, kan Kommissionen udstede bøder på op til 10 pct. af gatekeeperens samlede årlige omsætning i det foregående år.

Regeringen støtter Kommissionens intention om at skabe en mere åben og fair platformsökonomi. Digitaliseringen har medført mange positive muligheder for både forbrugere og virksomheder, men giver også en række udfordringer, særligt når nogle af de digitale platforme vokser sig så store, at de ikke er til at komme udenom for forbrugere og virksomheder, og samtidig kan udnytte sin markedsposition på urimelig vis. Derfor er regeringen enig i, at der stilles skærpede krav til de platforme, der fungerer som gatekeepere.

Regeringen er positiv over for forslaget om at indføre en liste med forpligtelser som gatekeepere skal leve op til, og vil undersøge de enkelte forslag til forpligtelser nøje. Regeringen vil i den forbindelse også undersøge, om der bør tilføjes yderligere forpligtelser. Det er centralt for regeringen, at forpligtelser og forbud kun omfatter adfærd, der er skadelig for konkurrencen og/eller for forbrugerne og som kan formuleres tilstrækkeligt klart. Regeringen lægger vægt på, at der indføres en liste med forpligtelser, der kan skræddersyes til den enkelte gatekeeper.

Da de store digitale platforme er grænseoverskridende af natur, er regeringen enig i, at Kommissionen skal fungere som håndhæver for at understøtte en ensartet og mere effektiv håndhævelse på tværs af EU. Det er helt centralt, at Kommissionen agerer som uafhængig håndhæver, men regeringen arbejder for at sikre, at der sker en større inddragelse af medlemsstaterne.

Endelig lægger regeringen stor vægt på, at Kommissionen kan pålægge platformene passende sanktioner, herunder betydelige bøder, hvis de ikke lever op til kravene i forordningen.

Forslaget forventes at medføre væsentlige administrative byrder for store platformsudbydere, som omfattes af forordningen. Da det ikke forventes, at der vil være danske virksomheder, der bliver omfattet af forordningen, vurderes de samlede administrative byrder ikke at have et betydeligt omfang i Danmark.

2. Baggrund

Digitale tjenester har medført betydelige fordele for virksomheder og forbrugere og har bidraget til det indre marked ved at åbne nye forretningsmuligheder og lette grænseoverskridende handel. Men et mindre antal digitale platforme har, på grund af netværkseffekter og deres adgang til at indsamle data, vokset sig meget store og indflydelsesrige. Disse platforme påvirker i høj grad rammer og regler for innovation, forbrugervalg og konkurrencen på de dele af markedet, hvor platformene er kontrollerende og fungerer således i dag som såkaldte 'gatekeepere'.

Platformes urimelige adfærd og den manglende konkurrence fører til højere priser, lavere kvalitet samt færre valgmuligheder og mindre innovation i den digitale sektor til skade for europæiske forbrugere. Disse problemer mener Kommissionen ikke bliver løst af den eksisterende EU-lovgivning eller nationale love i medlemsstaterne.

Konkurrencemyndighederne kan gribe ind overfor både de små og de helt store digitale platforme, der overtræder konkurrencereglerne. Kommissionen har igennem en årrække ført konkurrencesager mod de største digitale platforme, hvoraf særligt følgende kan fremhæves:

- I 2017 pålagde Kommissionen Google en bøde på 2,42 mia. euro for misbrug af dominerende stilling på markedet for søgemaskiner.
- I 2018 pålagde Kommissionen Google en bøde på 4,34 mia. euro for misbrug af styresystemets Androids markedsposition på smartphone-markedet, der har sikret, at forbrugere helt overvejende har brugt Google Search.
- I 2017 afgav Amazon tilsagn til Kommissionen med det formål at stoppe deres restriktive distributionsaftaler på e-bogs-markedet.
- I 2013 gav Kommissionen en bøde til Microsoft på 561 mio. euro for ikke at tillade Windows brugere at anvende andre browsere.
- Senest har Kommissionen i 2020 blandt andet igangsat to undersøgelser af Amazons adfærd, herunder Amazons brug af ikke-offentlige forretningsdata fra tredjepartssælgere, der anvender Amazon. Kommissionen undersøger samtidig både Facebooks brug af data og Apples vilkår for adgang til deres "App Store".

Konkurrencesager er dog ofte omfattende og langvarige, da sagerne kan omhandle komplicerede og teknisk vanskelige problemstillinger som eksempelvis algoritmer. De digitale markeder udvikler sig samtidig meget hurtigt, og konkurrencebegrænsninger, herunder som følge af virksomhedernes adfærd, kan derfor have alvorlige eller ligefrem ødelæggende virkninger for konkurrencen og konkurrencen kan efterfølgende være svær, hvis ikke umulig, at genoprette.

Som led i Kommissionens strategi fra 2015 for et digitalt indre marked (KOM 2015/192) fremsatte Kommissionen herudover forslag til Platform-to-Business forordningen (P2B-forordningen) (2019/1150/EU), der trådte

i kraft i sommeren 2020 og som skal sikre bedre rammevilkår for de virksomheder, der udbyder deres varer på online platforme.

Kommission prioriterer således fortsat den digitale dagsorden meget højt og fremsatte i februar 2020 meddelelsen om ”*Europas Digitale Fremtid i Støbeskeen*”¹, der med tre søjler vil igangsætte en række initiativer om 1) teknologi, der tjener alle; 2) en fair og konkurrencedygtig digital økonomi; 3) et åbent, og bæredygtigt demokratisk samfund. I den forbindelse annoncerede Kommissionen, at man ville undersøge muligheden for at indføre ex ante-regler (forpligtelser der gælder på forhånd) med det formål at sikre, at markeder, hvor der er store digitale platforme, der fungerer som gatekeepere, forbliver åbne og fair.

Kommissionen har ved KOM (2020) 842 af 15. december 2020 fremsat forslag om Europa-Parlamentets og Rådets forordning om åbne og retfærdige digitale markeder (”*Digital Markets Act*”) (herefter ”Forordningen”).

Forslaget er en del af en pakke, der skal skabe et mere sikkert og åbent digitalt indre marked, der fremmer vækst, innovation og konkurrencedygtighed. Den anden del af pakken vedrører forslag om forordning om et indre marked for Digitale Services (”*Digital Services Act*” (DSA)), der har til formål at bidrage til at styrke det indre marked ved at modernisere og præcisere digitale platformes ansvar for ulovligt indhold og adressere nye problemstillinger, der er fremkommet i medfør af platformøkonomien.

Forslaget er oversendt til Rådet den 2. februar 2021 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedr. det indre markeds funktion. Det skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forordningens overordnede formål er at sikre et velfungerende indre marked ved at fremme effektiv konkurrence på digitale markeder, herunder særligt et retfærdigt og åbent onlineplatformsmiljø, så slutbrugere og erhvervsbrugere kan høste de fulde gevinster af platformøkonomien.

Kapitel I: Anvendelsesområde og definitioner (artikel 1-2)

Forordningen indfører harmoniserede regler, der skal sikre åbne og fair markeder i den digitale sektor på tværs af EU i de tilfælde, hvor der eksisterer en eller flere gatekeepere.

Forordningen gælder for gatekeeperes centrale platformstjenester (på engelsk *core platform services*), som leveres eller tilbydes til virksomheder, der er

¹ KOM (2020) 67

etableret i EU, eller til slutbrugere, der er etableret eller befinder sig i EU. Forordningen gælder altså uanset gatekeepernes etableringssted eller bopæl og uanset hvilken lov, der ellers finder anvendelse på leveringen af tjenesterne.

Forordningen definerer en *gatekeeper* som en udbyder af en eller flere centrale platformstjenester og som er udpeget på baggrund af kravene i Artikel 3.

Centrale platformstjenester defineres som en af følgende:

- a. Onlineformidlingstjenester
- b. Onlinesøgemaskiner
- c. Sociale onlinenetværkstjenester
- d. Videodelingsplatformstjenester
- e. Nummeruafhængige interpersonelle kommunikationstjenester
- f. Styresystemer
- g. Cloud computing-tjenester
- h. Reklametjenester, herunder reklamenetværk, reklamebørser og andre former for reklameformidlingstjenester, der leveres af en udbyder af en af de centrale platformstjenester, som er anført i litra (a) til (g);

Forordningen definerer *erhvervsbrugere* som enhver fysisk eller juridisk person, der optræder i egenskab af handlende eller erhvervsdrivende, og som anvender de centrale platformstjenester med det formål eller som en del af at udbyde varer og tjenester til slutbrugere. *Slutbrugere* definerer forordningen som enhver fysisk eller juridisk person, der bruger de centrale platformstjenester og som ikke er en erhvervsbruger.

Kapitel II: Gatekeepere (artikel 3-4)

Forordningen omfatter kun store platformsudbydere, der kan blive klassificeret som værende gatekeepere på baggrund af de objektive kriterier, der er fastsat i forslaget. Det drejer sig om platformsudbydere, der spiller en særligt vigtig rolle på det indre marked på grund af deres størrelse og deres betydning for, at erhvervsbrugere kan nå ud til deres kunder. Disse platformsudbydere udbyder mindst én kerneplatformstjeneste, og har en varig, stor brugerbase i flere lande i EU.

Konkret er der tre *kvantitative* kriterier, der som udgangspunkt skal være opfyldt alle sammen for, at en platformsudbyder vil blive udpeget som en gatekeeper:

- a. *At platformen har betydelig indvirkning på det indre marked.*
Dette antages at være tilfældet, hvis platformen hører under et selskab, der har haft en årsomsætning inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) på mindst 6,5 mia. euro i de tre seneste regnskabsår, eller hvis dens gennemsnitlige markedsværdi

var mindst 65 mia. euro i det seneste regnskabsår, og virksomheden udbyder en central platformstjeneste i mindst tre medlemsstater.

- b. *At platformen leverer en central platformstjeneste, der fungerer som en vigtig adgang for erhvervsbrugere til slutbrugerne.*

Dette antages at være tilfældet, hvis den centrale platformstjeneste har mere end 45 mio. månedlige aktive slutbrugere, der er etableret eller beliggende i EU, og mere end 10.000 årlige, aktive erhvervsbrugere, der er etableret i EU, i det seneste regnskabsår.

- c. *At platformen har en (forventet) forankret og varig position.*

Dette antages at være tilfældet, hvis virksomheden har opfyldt kriteriet i punkt (b) i de seneste tre regnskabsår.

Kommissionen lægger i forslaget op til at indføre en beføjelse til at vedtage delegerede retsakter for at specificere metoden til at bestemme, om de kvantitative tærskler overholdes, og til regelmæssigt at tilpasse dem til den teknologiske udvikling og markedsudviklingen. Dette kan eksempelvis være ift. tærsklen for markedsværdi, som ifølge Kommissionen bør indekseres med passende intervaller.

Platformsudbydere skal selv kontrollere, om de opfylder disse kvantitative kriterier. Hvis de gør, skal de underrette Kommissionen om dette senest tre måneder efter, at kriterierne er opfyldt. Herefter vil Kommissionen senest 60 dage efter, de har modtaget den nødvendige dokumentation udpege platformsudbyderen som gatekeeper, medmindre udbyderen fremlægger argumenter, der påviser det modsatte. Det vil sige argumenter, der viser, at platformen ikke har en betydelig indvirkning på det indre marked, at den ikke fungerer som en vigtig adgang for erhvervsbrugere til slutbrugerne og/eller at platformen ikke har en (forventet) forankret og varig position i markedet.

Hvis de kvantitative kriterier ikke er opfyldt eller platformsudbyderen fremlægger argumenter, der viser, at de ikke bør udpeges som gatekeeper, kan Kommissionen vælge at igangsætte en markedsundersøgelse med det formål at afklare, om platformsudbyderen alligevel skal udpeges som gatekeeper, jf. også afsnittet om forordningens kapitel IV.

I forbindelse med en markedsundersøgelse vil Kommissionen tage en række andre kriterier i betragtning, herunder *kvalitative kriterier* blandt andet;

- platformens størrelse
- hvor mange erhvervsbrugere der er afhængige af platformen for at nå deres kunder
- adgangsbarrierer skabt på grund af netværkseffekter eller data
- stordriftsfordele
- lock-in effekter, dvs. fastlåsning af erhvervsbrugere eller slutbrugere
- andre strukturelle markeds karakteristika.

Når en platformsudbyder er blevet udpeget som gatekeeper af Kommissionen udarbejder Kommissionen en liste med alle de relevante centrale platformstjenester, som udbydes af samme selskab, og som hver især udgør vigtige adgange for erhvervsbrugere, som ønsker at nå slutbrugerne. Et selskab kan eksempelvis både udbyde en søgemaskine og et socialt netværk. Senest seks måneder efter en kerneplatformstjeneste er blevet tilføjet til listen, skal gatekeeperen leve op til de nye forpligtelser, se nedenfor om artikel 5 og 6.

Kommissionen kan når som helst genoverveje, ændre eller ophæve en beslutning om at udpege en gatekeeper, hvis der enten er sket væsentlige ændringer af omstændighederne eller hvis det viser sig, at beslutningen blev taget på baggrund af forkerte oplysninger. Herudover skal Kommissionen regelmæssigt og mindst hvert andet år revurdere, om de udpegede gatekeepere fortsat opfylder kriterierne, eller om der skal udpeges nye gatekeepere.

Det fremgår ikke eksplicit af forslaget, om der er mulighed for at anke Kommissionens beslutning om at udpege en platform som gatekeeper.

Kapitel III: Gatekeeperes konkurrenceskadelige eller urimelige adfærd (artikel 5-13)

Forordningen indeholder to typer forpligtelser: (i) forpligtelser der ikke kræver nærmere specifikation (artikel 5) og (ii) forpligtelser der kan blive specificeret yderligere (artikel 6). Forpligtelserne gælder bredt dvs. for alle typer af centrale platformstjenester fx onlinesøgemaskiner, onlineformidlingstjenester og sociale netværkstjenester. Dog vil kravene for den enkelte virksomhed kun gælde for de centrale platformstjenester, som Kommissionen har udpeget - og ikke for alle selskabets aktiviteter.

Forpligtelser der ikke kræver nærmere specifikation (artikel 5) For hver omfattet kerneplatformstjeneste, skal gatekeepere:

- a) afholde sig fra at kombinere personoplysninger fra disse centrale platformstjenester med personoplysninger fra andre tjenester, der tilbydes af gatekeeperen eller med personoplysninger fra tredjepartstjenester. Desuden afholde sig fra at tilmelde slutbrugere til andre tjenester fra gatekeeperen for at kombinere personoplysninger, medmindre slutbrugeren specifikt har valgt det og givet samtykke i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen;
- b) tillade erhvervsbrugere at udbyde de samme produkter eller tjenester til slutbrugere gennem tredjepartsonlineformidlingstjenester til priser eller betingelser, der adskiller sig fra dem, der tilbydes via gatekeeperens onlineformidlingstjenester (dvs. forbud mod brede prisklausuler);
- c) tillade erhvervsbrugere at promovere deres produkter til slutbrugere, der er erhvervet via den centrale platformstjeneste (fx en app store), og at indgå kontrakter med disse slutbrugere, uanset om de til dette

formål bruger gatekeeperens centrale platformstjenester eller ej. Derudover give slutbrugere adgang til og mulighed for at bruge indhold, abonnementer, funktioner eller andre ting, når de bruger erhvervsbrugers softwareapplikation (app), når disse er erhvervet af slutbrugere fra den relevante erhvervsbruger uden brug af gatekeeperens centrale platformstjenester (dvs. fx forbud mod at udbydere af app stores kan kræve, at alle betalinger sker gennem udbyderens app store);

- d) afholde sig fra at forhindre eller begrænse erhvervsbrugere i at tage spørgsmål op over for en hvilken som helst relevant offentlig myndighed vedrørende enhver praksis hos gatekeepere (fx unfair behandling som diskrimination);
- e) afholde sig fra at kræve, at erhvervsbrugere anvender, tilbyder eller interagerer med gatekeeperens identifikationstjeneste, når de tilbyder deres produkter eller tjenesteydelser til slutbrugere;
- f) afholde sig fra at kræve, at erhvervsbrugere eller slutbrugere abonnerer på eller registrerer sig hos en andre centrale platformstjenester for at få adgang til en anden;
- g) give annoncører og udgivere, der anmoder om det, oplysninger om den pris, der betales af annoncøren og udgiveren, samt det beløb eller vederlag, der betales til udgiveren, for udgivelse af en bestemt annonce og for hver af de relevante reklametjenester, der leveres af gatekeeperen.

Forpligtelser der kan blive specificeret yderligere (artikel 6)

For hver identificeret kerneplatformstjeneste, skal gatekeepere:

- a) afstå fra at bruge enhver data, der ikke er offentligt tilgængelige, og som erhvervsbrugere eller dennes kunder genererer gennem deres aktiviteter, i konkurrence med erhvervsbrugere;
- b) tillade slutbrugere at afinstallere alle præinstallerede softwareapplikationer, der ikke er nødvendige for at sikre, at styresystemer eller enheden fungerer;
- c) tillade at tredjepartssoftwareapplikationer eller softwareapplikationsbutikker kan installeres og fungerer effektivt. En gatekeeper har dog ret til at sikre, at tredjepartssoftwareapplikationer eller softwareapplikationsbutikker ikke bringer integriteten af hardware eller det styresystem, der leveres af gatekeeperen, i fare;
- d) afstå fra at give gatekeeperens egne produkter en mere favorabel placering i rangordningen sammenlignet med produkter fra tredjeparter, og anvende retfærdige og ikke-diskriminerende betingelser i rangordningen;
- e) afstå fra teknisk at begrænse slutbrugernes mulighed for at skifte mellem og abonnere på forskellige softwareapplikationer og -tjenester, herunder hvad angår valg af slutbrugers internetudbydere;
- f) tillade erhvervsbrugere og udbydere af tilknyttede tjenester (fx identifikations- eller betalingstjenester) adgang til og interoperabilitet

med de samme styresystemer og de hardware- eller softwarefunktioner, der bliver brugt af gatekeeperen ved levering af eventuelle tilknyttede tjenester;

- g) give annoncører og udgivere, der anmoder om det, gratis adgang til gatekeeperens værktøjer, der måler reklamers effektivitet, og adgang til den information, der skal til for, at annoncører og udgivere kan udføre deres egen uafhængige kontrol;
- h) give mulighed for effektiv portabilitet af data genereret af erhvervsbrugere eller slutbrugere;
- i) give erhvervsbrugerne gratis adgang til data, som erhvervsbrugerne har til rådighed eller genererer gennem deres aktiviteter, herunder data genereret af erhvervsbrugernes kunder. Hvis der er tale om persondata gælder lidt andre krav, herunder at slutbrugeren skal give tilladelse til at data deles med erhvervsbrugeren;
- j) give tredjepartsudbydere af onlinesøgemaskiner, der anmoder om det, adgang til rangeringsdata, søgedata, samt klik- og visningsdata genereret af slutbrugere af onlinesøgemaskiner på fair, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Hvis der er tale om persondata, skal data anonymiseres.
- k) anvende retfærdige og ikke-diskriminerende generelle betingelser for erhvervsbrugeres adgang til deres softwareapplikationsbutik, der er udpeget som kerneplatformsydelser i henhold til artikel 3 i forordningen.

Kommissionen har mulighed for at bestemme hvilke tiltag der, for den enkelte gatekeeper, er påkrævet for, at den lever op til forpligtelserne i artikel 6. Gatekeepere har også selv mulighed for at bede Kommissionen om at vurdere, om deres planlagte ændringer er tilstrækkelige til at opnå de mål, der ligger bag forpligtelserne i artikel 6.

Kommissionen har mulighed for at *suspendere forpligtelserne* helt eller delvist, hvis gatekeeperen kan vise, at overholdelsen af en specifik forpligtelse, af grunde gatekeeperen ikke selv kan kontrollere, vil bringe den økonomiske levedygtighed af gatekeeperens forretning i EU i fare. Herudover kan Kommissionen *fritage* en gatekeeper helt eller delvist fra forpligtelserne med begrundelse i hensynet til enten den offentlige moral, folkesundheden eller den offentlige sikkerhed.

Forslaget giver Kommissionen mulighed for - ved en delegeret retsakt - at opdatere forpligtelserne i artikel 5 og 6, hvis Kommissionen, via en markedsundersøgelse, finder nye former for adfærd, der også er konkurrencebegrænsende eller unfair, se også afsnittet om kapitel IV.

Gatekeepere er ud over forpligtelserne i artikel 5 og 6 *forpligtede til at informere Kommissionen om ethvert planlagt opkøb* af en anden udbyder af en-

hver tjeneste i den digitale sektor, uanset om tærskelværdierne for fusionskontrollen i konkurrencereglerne er opfyldt. Herudover er gatekeepere *forpligtede til at få udarbejdet en uafhængigt revideret beskrivelse af enhver teknik til profilering af forbrugere*, som gatekeeperen anvender på dens centrale platformstjenester. Beskrivelsen skal være udarbejdet senest seks måneder efter, at gatekeeperen er blevet udpeget af Kommissionen og skal opdateres mindst én gang om året.

Kapitel IV: Markedsundersøgelser (artikel 14-17)

Kommissionen har mulighed for at gennemføre markedsundersøgelser for at sikre, at de relevante platformsudbydere er omfattet af forordningen, og sikre at forpligtelserne er effektive og opdaterede.

Markedsundersøgelserne kan have tre formål:

1. *At identificere og udpege gatekeepere*, der enten ikke er omfattet af forordningen på baggrund af de kvantitative kriterier eller som opfylder de kvantitative kriterier, men som har fremlagt argumenter der viser, at de ikke bør udpeges som gatekeeper. I den forbindelse er det muligt for Kommissionen at pålægge platformsudbydere, der må *forventes at udvikle sig til gatekeepere* inden for den nærmeste fremtid, visse forpligtelser.
2. *At pålægge en gatekeeper adfærdsmæssige eller strukturelle påbud*, hvis gatekeeperen systematisk har undladt at overholde forpligtelserne og styrket eller udvidet sin gatekeeperposition. Påbuddene skal være proportionale og nødvendige for at sikre, at gatekeeperen lever op til forpligtelserne.
3. *At identificere nye tjenester* i den digitale sektor, der bør føjes til listen over kerneplatformsydelser, *eller ny adfærd*, der risikerer at have samme skadelige virkninger som derfor bør føre til en opdatering af forpligtelserne i forordningen. Hvis der bliver tilføjet nye forpligtelser, vil disse gælde for alle gatekeepere.

Kapitel V: Undersøgelse, håndhævelse og overvågning (artikel 18 – 33)

Forslaget giver Kommissionen en række undersøgelses-, håndhævelses- og overvågningsværktøjer. Værktøjerne skal sikre en effektiv implementering og håndhævelse af forpligtelserne i forordningen og svarer til de værktøjer, der er til rådighed efter eksisterende konkurrencereglerne.

Det foreslås, at Kommissionen kan:

- i form af en anmodning eller ved beslutning pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed,

- gennemføre interview med alle fysiske eller juridiske personer, der indvilliger heri med henblik på indsamling af oplysninger vedrørende genstanden for en undersøgelse, samt
- foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger.

I hastetilfælde, hvor der er risiko for alvorlig og ubodelig skade på konkurrencen, kan Kommissionen på eget initiativ træffe beslutning om foreløbige foranstaltninger, hvis der umiddelbart foreligger en overtrædelse af reglerne i forordningen. Hvis Kommissionen agter at kræve en overtrædelse bragt til ophør, og de deltagende virksomheder tilbyder at afgive tilsagn, der imødekommer Kommissionens betænkeligheder, kan Kommissionen gøre disse tilsagn bindende for virksomhederne.

Hvis Kommissionen finder, at en gatekeeper ikke har levet op til sine forpligtelser, kan Kommissionen udstede *bøder på op til 10% af gatekeeperens samlede årlige omsætning i det foregående regnskabsår*. Herudover kan Kommissionen udstede tvangsbøder med det formål at tvinge virksomheder til fx at efterleve et påbud eller udlevere materiale.

Inden Kommissionen træffer en beslutning, har gatekeeperen, selskabet eller sammenslutningen af selskaber, *ret til at blive hørt og komme med deres bemærkninger*. Der er også *ret til aktindsigt*.

Kommissionen vil blive assisteret af et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne ("Det Rådgivende Udvalg for Digitale Markeder"), bestående af repræsentanter fra hver medlemsstat. Formålet med det rådgivende udvalg er at bistå Kommissionen i dens arbejde ved at komme med udtalelser, herunder i forhold til Kommissionens beslutninger om fx at suspendere en forpligtelse i henhold til artikel 5 og 6, beslutninger, der afslutter en markedsundersøgelse, beslutninger om midlertidige foranstaltninger eller beslutninger om manglende overholdelse af forpligtelserne.

Tre eller flere medlemsstater kan anmode Kommissionen om at indlede en markedsundersøgelse med det formål at undersøge, om en platformsudbyder bør udpeges som gatekeeper. Herefter har Kommissionen fire måneder til at afgøre, om der er rimelig grund til at indlede en sådan undersøgelse. Medlemsstaterne skal fremlægge dokumentation, der støtter deres anmodning.

Kapitel VI: Afsluttende bemærkninger (artikel 34 – 39)

Kommissionen er forpligtet til at offentliggøre ikke-fortrolige udgaver af de beslutninger, som træffes efter forordningen.

Domstolen har fuld prøvelsesret med hensyn til klager over beslutninger, hvorved Kommissionen fastsætter en bøde eller en tvangsbøde. Den kan opheve, nedsætte eller forhøje den pågældende bøde eller tvangsbøde.

Forordningen skal evalueres af Kommissionen tre år efter ikrafttræden, og derefter hvert tredje år. Evalueringen skal fokusere på, om det er nødvendigt at indføre yderligere regler for at sikre, at digitale markeder i EU forbliver åbne og fair.

Forordningen vil træde i kraft på den tyvende dag efter offentliggørelsen i EU-Tidende og finde anvendelse fra seks måneder efter offentliggørelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udvalg for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) har den 7. oktober 2020 vedtaget en egeninitiativrapport vedrørende Digital Services Act, hvor et ønske om et indføre ex ante-regulering af gatekeepere bliver omtalt.²

Europa-Parlamentet bemærker i rapporten, at nogle markeder er kendetegnet ved store platforme med betydelige netværkseffekter, der er i stand til at fungere som de facto "online gatekeepere" for den digitale økonomi. Ifølge rapporten har indførelsen af et ex ante-værktøj potentialet til at åbne markeder for nye spillere, fremme forbrugernes valgmuligheder og øge innovation ud over det, der kan opnås ved håndhævelse af konkurrencereglerne alene.

Et sådant værktøj bør ifølge Europa-Parlamentet være baseret på Artikel 114 TEUF og pålægge gatekeepere ex ante-forpligtelser; suppleret med en effektiv håndhævelsesmekanisme. Ex ante-reguleringen bør forhindre (snarere end blot afhjælpe) markedsfejl; uden der først findes en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at definere gatekeepere på baggrund af klare kriterier. Sådanne kriterier kan være både kvalitative og kvantitative kriterier.

Ex ante-reguleringen bør ifølge Europa-Parlamentet bygge på P2B-forordningen og sikre rimelige handelsbetingelser for alle operatører, herunder eventuelt indføre yderligere krav og en lukket liste med god og dårlig adfærd, som sådanne gatekeepere skal overholde og/eller afholde sig fra. Europa-Parlamentet mener dog, at gatekeepere skal have mulighed for retfærdiggøre deres adfærd, hvis den afviger fra listen.

Parlamentet henviser særligt til, at øget gennemsigtighed og datadeling såvel som interoperabilitet er afgørende for at muliggøre konkurrenceprægede markeder, hvor Andreas Schwab (EPP, DE) er udpeget som ordfører.

5. Nærhedsprincippet

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0181_EN.html

Kommissionen vurderer, at online tjenesters grænseoverskridende karakter nødvendiggør regulering på EU-niveau. Kommissionen vurderer, at tiltag på EU-niveau udgør den eneste farbare vej til at sikre fælles, passende og effektive regler for digitale platforme, der fungerer som ”gatekeepere”. Uden regulering på EU-plan vurderer Kommissionen, at der er risiko for, at de enkelte medlemsstater vedtager nye regler, der kan medføre fragmentering af det indre marked og øge omkostninger og friktioner for de erhvervsbrugere af platforme, som ønsker at drive forretning på tværs af grænser.

Kommissionen vurderer, at Kommissionen er bedst placeret til at fungere som tilsynsorgan for anvendelse og håndhævelse af reglerne, understøttet af et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at regulering af det pågældende område, bør ske på EU-niveau, da ensartet regulering er nødvendig for realiseringen af det digitale indre marked. Da digitale platforme er grænseoverskridende i sin natur, støtter regeringen en europæisk regulator til at håndhæve reguleringen med henblik på at understøtte en ensartet og effektiv håndhævelse på tværs af EU.

6. Gældende dansk ret

Forordningen supplerer de gældende fælleseuropæiske og nationale konkurrenceregler.

Konkurrenceloven indeholder bl.a. et forbud mod misbrug af dominerende stilling. Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling er overtrådt, når:

1. en virksomhed har en dominerende stilling på markedet; og
2. virksomheden misbruger denne stilling.

Det er lovligt for en virksomhed at have en dominerende stilling på markedet. Det er også lovligt for en dominerende virksomhed at konkurrere intenst for at møde konkurrencen fra konkurrenterne. En dominerende virksomhed har imidlertid en særlig forpligtelse til ikke at skade den effektive konkurrence. Derfor må en dominerende virksomhed ikke agere på en sådan måde, at det lægger hindringer i vejen for en effektiv og ufordrejet konkurrence.

Forordningen skal minimere de skadelige virkninger af gatekeepernes urimelige adfærd *på forhånd*, uden at begrænse muligheden for efterfølgende at gribe ind gennem håndhævelse af eksisterende konkurrenceregler.

Forordningen supplerer herudover P2B-forordningen, der regulerer forholdet mellem digitale platforme og deres erhvervsbrugere og sikrer mere fair rammevilkår for de virksomheder, der sælger deres varer gennem digitale platforme. Forordningen har til formål at bidrage til et velfungerende indre marked, ved at fastsætte en række forpligtelser, der medfører at erhvervsbrugere

af digitale platforme gives passende gennemsigtighed, retfærdighed og effektive klagemuligheder. P2B-forordningen gælder alle platforme uanset størrelse. I Danmark håndhæver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen P2B-forordningen.

Endelig supplerer forordningen EU's e-handelsdirektiv³, der er implementeret i dansk ret ved lov nr. 227 af 22. april 2002 om tjenester i informations-samfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel (e-handelsloven). E-handelsloven har til formål at sikre den frie bevægelighed i det indre marked for onlinetjenester og at fremme udviklingen af elektronisk handel, og dermed medvirke til at skabe en øget konkurrence og handel i det indre marked.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har umiddelbart ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da en forordning er almengyldig og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Det forventes ikke, at forordningens gennemførelse kræver lovændringer i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at indebære væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at indebære væsentlige negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget forventes at forbedre konkurrence til gavn for danske virksomheder og forbrugere, ved at åbne de digitale markeder op og dermed give forbrugerne og virksomhederne bedre adgang til platformsøkonomien og særligt de positive effekter i form af at kunne nå ud til flere kunder og møde et større udvalg af produkter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre væsentlige administrative byrder for store platformsudbydere, som omfattes af forordningen. De administrative byrder består i, at forslaget opstiller en række forpligtelser for gatekeepere.

Da det ikke forventes, at der vil være danske virksomheder, der bliver omfattet af forordningen, vurderes de samlede administrative byrder ikke at have et betydeligt omfang i Danmark.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked

Forslaget ventes at gavne danske virksomheder og forbrugere, der anvender store digitale platforme, da forslaget vil begrænse platformenes mulighed for at misbruge deres stærke markedsposition og forventes at styrke konkurrencen mellem platforme til fordel for bl.a. danske virksomheder og forbrugere.

Forslaget kan dog medføre, at nogle platforme vil holde sig fra at operere på det europæiske marked, eller at de omfattede platforme vil overvælde de øgede omkostninger på brugerne.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes at kunne forbedre beskyttelsesniveauet for virksomheder og forbrugere som følge af øgede forpligtelser for gatekeepere.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 7. januar 2021.

Der er modtaget høringssvar fra DI, Dansk Erhverv, Danske Medier, Finans Danmark, Ingeniørforeningen IDA, Kreativitet og Kommunikation, Akademikerne og Forbrugerrådet TÆNK.

Høringssvar fra Dansk Industri (DI)

DI er samlet set positive over for den foreslåede regulering, men bemærker, at det er vigtigt, at reguleringen kun omfatter de største gatekeepere og ikke finder anvendelse på iværksættere og SMV'er, herunder nye platformsvirksomheder, da dette vil svække innovationen og muligheden for at skabe nye platformsvirksomheder.

DI bemærker herudover, at Kommissionens værktøjer til at udvide listen af gatekeepere forekommer at give en meget bred hjemmel for Kommissionen, og med tilsvarende lille retssikkerhedsmæssig garanti for virksomhederne om, hvorvidt de kan risikere at blive omfattet. DI foreslår, at hjemlen præciseres. Tilsvarende mener DI, at kriterierne for hvornår man ikke længere betragtes som gatekeeper, bør præciseres.

I forhold til forpligtelser for gatekeepere, bemærker DI, at mens klare forpligtelser giver klare rammer for gatekeepernes indbyrdes konkurrence og hvilke rettigheder slutbrugerne (forbrugere og virksomheder) har på platformene, så giver det mindre fleksibilitet og nuancer i reguleringen. DI mener på den baggrund, at Danmark bør arbejde for mere fleksible forpligtelser, fx ved at virksomhederne inddrages i forhold til at specificere de nævnte praksisser. DI ser herudover et behov for at etablere dialog med gatekeepere, der giver dem mulighed for at forklare og forsvare sig på et tidligt tidspunkt.

DI tilkendegiver, at de ikke har nået at forholde sig til de enkelte forpligtelser, men nævner at det vigtigt, at data er tilgængeligt i internationalt anderkendte formater for at sikre, at data kan transporteres let og simpelt. DI forventer at vende tilbage med flere bemærkninger til forpligtelserne.

DI støtter, at reglerne bliver revideret løbende. DI understreger dog behovet for at sikre, at interessenter bliver inddraget i fremtidige høringsprocesser, og at der oprettes ekspertgrupper, hvor interessenter løbende kan deltage, da nye forpligtelser kan indføres via delegerede retsakter.

DI er positive overfor, at Kommissionen ønsker at påtage sig ansvaret med at håndhæve lovgivningen.

Høringssvar fra Dansk Erhverv

Dansk Erhverv deler opfattelsen af, at flere af de helt store platforme har fået så stor en betydning på markedet, at de i nogle tilfælde er, eller er ved at blive, selve markedet. Det kan ifølge Dansk Erhverv give et meget ulige magtforhold og tale for, at der er behov for at formulere særlige krav til disse, for at sikre fair konkurrenceforhold. Dansk Erhverv anerkender dog også den vigtige rolle særligt de store platforme spiller, og har spillet, i at give små- og mellemstore virksomheder adgang til et internationalt marked.

Dansk Erhverv er tilbageholdende overfor ethvert tiltag, der regulerer aftalefriheden mellem to erhvervsdrivende parter. Aftalefriheden er efter Dansk Erhvervs opfattelse et helt grundlæggende princip, som kun i helt særlige og yderst kritiske tilfælde, bør være genstand for regulering.

Dansk Erhverv ser med bekymring på, at forordningen risikerer at undergrave det gældende konkurrenceretlige system. Dansk Erhverv mener, at de hensyn som Kommissionen ønsker at imødekomme med forslaget, burde imødekommes ved en tilpasning af de eksisterende konkurrenceregler. Dansk Erhverv er samtidig betænkelige ved, hvordan de eksisterende konkurrenceregler, særligt art. 102 TFEU, skal finde anvendelse sideløbende med forslagets forbudsreglerne.

Dansk Erhverv mener, at regler der alene regulerer på baggrund af forretningsmodel, teknologi, eller størrelse, hurtigt bliver utidssvarende. Regler, der alene er målrettet platforme – og i dette tilfælde de store platforme – risikerer ifølge Dansk Erhverv herudover at skabe ulighed mellem forretningsmodeller og fragmentere det indre marked, til skade for både innovation og udvikling. Det afgørende bør derfor efter Dansk Erhvervs opfattelse være, hvilken aktivitet og opførsel platformen udviser, og ikke hvilken størrelse platformen har. Derudover mener Dansk Erhverv generelt, at regulering bør være teknologineutral.

Dansk Erhverv er grundlæggende skeptisk overfor anvendelsen af forbuds- og påbudslister, da Dansk Erhverv er bekymret for, om de er tilstrækkeligt

fremtidssikrede eller fleksible, til at adressere hensynene på et marked, der udvikler sig hurtigt. Dansk Erhverv mener samtidig, at forbuds- og påbudslister har den indbyggede udfordring, at alt der ikke står på listen, har en tilbøjelighed til at blive betragtet som lovligt.

Anvendes der lister over forpligtelser, bør sådanne lister efter Dansk Erhvervs opfattelse, alene have karakter af et ”katalog” fra hvilke Kommissionen kan vælge forpligtelser der skal findes anvendelse på den enkelte gatekeeper. De udvalgte påbud- og forbud kan meddeles platformen samtidig med Kommissionens afgørelse om at betragte platformen som en gatekeeper.

Dansk Erhverv mener samtidig, at det bør være muligt at tilpasse forpligtelserne til de enkelte gatekeepere, da de kan være meget forskellige både i formål, opbygning og ageren. En ”one-size fits all” model er ifølge Dansk Erhverv ikke den rigtige model.

Dansk Erhverv støtter muligheden for, at Kommissionen på baggrund af en markedsundersøgelse, kan træffe afgørelse om at betragte en platform som gatekeeper, uanset at platformen på tidspunktet for afgørelsen ikke har en ”forankret og varig position på markedet”. Dansk Erhverv er dog ikke nødvendigvis enige i listen af forpligtelser, som disse gatekeepere skal leve op til, da de relevante forpligtelser kan være forskellige afhæng af platformens formål, ydelser og handlinger.

Dansk Erhverv er betænkelig ved forslaget konsekvenser for det internationale samarbejde, særligt på det digitale område, idet der er en formodning for, at gatekeeper definitionen primært – hvis ikke udelukkende – vil omfatte amerikanske, og måske et enkelt kinesisk selskab.

Dansk Erhverv stiller samtidig spørgsmålstejn ved muligheden for at håndhæve reglerne overfor ikke-europæiske selskaber, da det ikke fremgår af forslaget, hvordan Kommissionen f.eks. vil gennemføre virksomhedsinspektion, udlevering af materiale og i sidste ende håndhæve krav om opsplitting af virksomheder, hvis virksomheden er hjemhørende udenfor EU.

Dansk Erhverv påpeger herudover, at der er risiko for, at medlemsstaterne reelt bliver begrænset i deres handlemuligheder overfor platforme, der alene er til stede i to medlemsstater, men som i de to medlemsstater udøver en virkning tilsvarende den af en gatekeeper.

Dansk Erhverv er overrasket og betænkelig ved de bødestørrelserne, der er lagt op til i forslaget, og mener ikke, at bødeniveauet nødvendigvis virker proportionalt i forhold til forseelserne.

Dansk Erhverv er uforstående overfor, hvorfor den foreslåede forordning – med undtagelse af de 5-årige forældelsesregler der gælder for hhv. afgørelser

om sanktioner og fuldbyrdelse af sanktioner – ikke indeholder nogle tidsfrister for hvornår Kommissionen skal træffe afgørelser, herunder afgørelser om non-compliance og bøder.

Dansk Erhverv er meget kritisk overfor tiltag, der giver offentlige myndigheder – i dette tilfælde EU-Kommissionen – muligheden for bl.a. at træffe adfærdsregulerende, og om nødvendigt strukturelle, foranstaltninger overfor private virksomheder. Dansk Erhverv mener ikke, at beskyttelseshensynene i forslaget er tilstrækkelige, konsekvenserne taget i betragtning.

Endelig er Dansk Erhverv bekymrede for forslagets sammenhæng med øvrig EU-lovgivning fx GDPR.

Til forpligtelserne i artikel 5 og 6 har Dansk Erhverv følgende bemærkninger:

- Dansk Erhverv er umiddelbart bekymrede ved Art. 5(a). Af hensyn til innovation og virksomhedernes mulighed for at bidrage til udvikling af nye services, der både giver værdi for privat og erhvervskunder, er det afgørende vigtigt, at virksomheder ikke generelt forhindres i at bruge, og kombinere, platformsgenereret data. Dansk Erhverv mener derudover ikke, at det er klart, hvilken former for data Kommissionen har tænkt på – om det kun er personhenførbare data, eller om det er alle former for data. Det er ligeledes uklart, om det vil være tilladt at bruge metadata fra platformen til udvikling af nye tjenester eller produkter.
- Dansk Erhverv støtter Art. 5(b). Dansk Erhverv mener dog ikke, at kravet går langt nok, da der ikke også er krav om, at gatekeeperen skal tillade, at fx et hotel tilbyder billigere priser på sin egen hjemmeside (snævre prisparitetsklausuler).
- Dansk Erhverv støtter umiddelbart Art. 5(d).
- Dansk Erhverv støtter umiddelbart Art. 5(e).
- Dansk Erhverv har umiddelbart betænkeligheder ved Art. 5(f). Kravet kan reducere gatekeeperens incitament til at udvikle komplementære produkter eller tjenester, til gavn for både privat og erhvervskunder, hvis bliver vanskeligt eller umuligt at koble brugen af disse.
- Dansk Erhverv støtter Art. 6(a). Forpligtelsen bør dog efter Dansk Erhvervs opfattelse begrænses til rene hybride situationer, hvor gatekeeperen ikke har ejerskab over de solgte produkter, men hvor gatekeeperens brug af den ikke-offentlige data, derfor har til formål at undgå de normale risici ved detailkonkurrence.
- Dansk Erhverv er umiddelbart betænkelige ved Art. 6(d). Dansk Erhverv er umiddelbart betænkelige ved helt at forbyde muligheden for at fremhæve egne eller tilknyttedes tilbud, hvilket også går længere end flere nye regelsæt. Der er for nogle platforme der tilbyder gratis ydelser, en forudsætning for at kunne give sådanne gratis ydelser, at

de kan lave aftaler med 3. parter som betaler for at fremhæves deres tilbud. Dansk Erhverv støtter dog et krav om at gøre en eventuel fremhævning gennemsigtig og tydelig. Dette er også forudsat i de gældende – og meget nye – P2B-regler.

- Dansk Erhverv støtter Art. 6(f).
- Dansk Erhverv støtter umiddelbart Art. 6(g). Dansk Erhverv bemærker dog, at det ikke klart, hvem der skal vurdere, hvilke data der er ”nødvendige” og derfor omfattet af forpligtelsen. Dansk Erhverv mener generelt ikke, at virksomheder skal forpligtes til at give information væk gratis, uanset hvor stor virksomheden måtte være. Såfremt gatekeeperen har omkostninger forbundet med at give denne adgang, eller i andre situationer modtager betaling herfor, bør gatekeeperen have mulighed for at opkræve en tilsvarende rimelig betaling.
- Dansk Erhverv er umiddelbart betænkelige ved udstrækningen af Art. 6(h). Det fremkommer hverken rimeligt eller i overensstemmelse med hidtidige konkurrenceregler, hvis man pålægger en virksomhed – uanset hvor stor denne måtte være – at hjælpe dets konkurrenter. Det er ydermere ikke helt klart hvordan bestemmelsen skal finde anvendelse på de situationer, hvor en kontinuerlig og realtidsadgang forudsætter, at brugeren efter overgangen til en ny service, opretholder adgang til den gamle service.
- Dansk Erhverv har på nuværende tidspunkt ingen bemærkninger Art. 6(i), men mener som ovenfor generelt ikke, at virksomheder skal forpligtes til at give information væk gratis, uanset hvor stor virksomheden måtte være.

Høringssvar fra Danske Medier

Danske Medier udtrykker en stor opbakning til intentionerne bag Kommissionens forslag. Danske Medier kan tilslutte sig Kommissionens beskrivelse af problemstillinger i det digitale marked og den foreslåede tilgang til at udbedre situationen ved at fokusere på gatekeepere og centrale platformstjenester.

Danske Medier mener, at det i den forbindelse er afgørende, at alle forpligtelser jf. artikel 5 og 6 opretholdes i de videre forhandlinger. Der er ligeledes meget vigtigt, at det er Kommissionen, der skal føre tilsyn med overholdelse af forordningen i stedet for de enkelte medlemslande.

Danske Medier mener imidlertid ikke, at forordningen bør begrænse medlemslande fra at indføre yderligere restriktioner, såfremt det vurderes nødvendigt og ikke kan afvente en EU-løsning.

Endelig mener Danske Medier, at der bør tilføjes bestemmelser, der sikrer grupper af aktører (herunder publicistiske medier) ret til kollektivt at forhandle vilkår med gatekeepere for brug af indhold og afledte data.

Høringssvar fra Finans Danmark

Finans Danmark støtter fuldt ud et stærkere og mere konkurrencedygtigt digitalt indre marked til gavn for de europæiske forbrugere og virksomheder, og betragter forslaget til forordningen om digitale markeder som en vigtig opdatering af internetreguleringen i Europa.

Finans Danmark lægger vægt på, at der sikres lige konkurrence mellem markedsaktørerne.

I den videre behandling bør der ifølge Finans Danmark være fokus på adgang til kundegenereret data fra de store platforme, samt på at sikre en forpligtelse for store platforme til at give brugerne, både enkeltpersoner og virksomheder, en effektiv mekanisme til dataportabilitet.

Herudover bør der ifølge Finans Danmark være fokus på at sikre, at andre virksomheder kan udbyde tjenester på lige fod med de store platforme, fx via adgang til de store platformes tekniske funktionaliteter som NFC, og ydelser relateret hertil.

Høringssvar fra Ingeniørforeningen, IDA

Ingeniørforeningen, IDA mener, at forslaget er længe ventet, og at forordningen vil skabe nye vækstmuligheder for danske tech start-ups, ligesom forslaget sikrer mere retfærdig konkurrence på det digitale marked generelt.

Ingeniørforeningen, IDA mener, at forordningen vil sikre, at flere danske platforme og løsninger kan slå igennem globalt, da de med forordningen ikke vil møde samme barrierer som blandt andet manglende interoperabilitet og beskatning for at befinde sig på gatekeepernes platforme.

Da forordningen sætter begrænsninger for, at nationalstaterne kan implementere yderligere vidtgående regler for de såkaldte 'gatekeepere' i medlemsstaterne mener Ingeniørforeningen, IDA, at det er vigtigt, at forordningen jævnligt lægger op til evaluering/revidering, så lovgivningen også om mange år kan leve op til danske standarder på området, og så lovgivningen passer til de nye typer af gatekeepere, der stærkt forventeligt vil se dagens lys.

Høringssvar fra Kreativitet & Kommunikation

Kreativitet & Kommunikation tilslutter sig Kommissionens opfattelse af de senere års udvikling, der har givet gatekeepere en væsentlig position og magt i markedet, som indskrænker virksomhedernes valgmuligheder, når de vil nå ud til forbrugerne.

Kreativitet & Kommunikation understreger dog samtidig, at gatekeepere også spiller en stor rolle og i visse tilfælde også giver mulighed for, at især mindre virksomheder kan nå langt ud med deres budskaber og produkter.

Kreativitet & Kommunikation er derfor som udgangspunkt positive over for, at man med forordningen forsøger at skabe en balance mellem de fordele og ulemper der er ved den nuværende situation, så man sikrer at det digitale marked kan udvikle sig.

Kreativitet & Kommunikation finder det positivt, at man i dele af forordningen pålægger forordningens gatekeepere at være transparente, dele data, give indsigt og generelt gøre det lettere for de erhvervsdrivende at verificere det køb/den brug der foretages.

Kreativitet & Kommunikation mener, at det som udgangspunkt er positivt, at forordningens forpligtigelse og håndhævelsen heraf bliver placeret på EU-niveau. Dog forholder Kreativitet & Kommunikation sig på nuværende tidspunkt tvivlende overfor, at der ikke er mulighed for supplerende national lovgivning på området.

Høringssvar fra Akademikerne

Akademikerne mener, at det skal være muligt for nye mindre spillere at komme på markedet uden krav om at anvende programmer/software fra store digitale platforme.

Akademikerne deler herudover Kommissionens bekymring for, at dominerende digitale platforme i praksis kan komme til at bestemme vilkår for yttingsfrihed og informationsspredning på deres platforme, og støtter klarere EU-rammer og regulering for dette online marked.

Høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk/BEUC

Forbrugerrådet TÆNK har fremsendt pressemeddelelsen fra tværeuropæiske forbrugerorganisation BEUC, som dækker Forbrugerrådet TÆNKs holdning.

Forbrugerrådet TÆNK/BEUC mener, at forslaget er nødvendigt for at tackle gatekeeperes uretfærdige adfærd, der begrænser forbrugernes valgmuligheder og tilgængeligheden af innovative nye tjenester.

Forbrugerrådet TÆNK/BEUC understøtter herudover, at forslaget bør indeholde sanktioner for overtrædelse af reglerne, der er afskrækkende, og stærke håndhævelsesmekanismer, som beskytter forbrugerne i hele det indre marked.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Overordnet set støtter langt de fleste medlemsstater Kommissionens intention med forordningsforslaget. Langt størstedelen af landene er positivt indstillet overfor, at der fremsættes nye forpligtelser for gatekeeperplatforme, mens enkelte lande har udtrykt bekymring for, at platformene udsættes for overregulering. Der synes også i høj grad at være opbakning til,

at Kommissionen skal håndhæve reglerne, mens enkelte lande også ønsker, at de nationale konkurrencemyndigheder skal håndhæve reglerne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkommen. Regeringen mener, at digitaliseringen bidrager positivt til samfundsudviklingen, herunder til at understøtte innovation, produktivitet, udviklingen af nye tjenester, der giver mere effektiv produktion, højere forbrugervelfærd mv. Regeringen er ligeledes af den opfattelse, at etisk, ansvarlig og sikker digitalisering går hånd i hånd med digital vækst. Regeringen arbejder således for, at den digitale økonomi i Europa generelt kendetegnes ved et højt niveau af tillid og tryghed. Endvidere arbejder regeringen for en stærk digital konkurrenceevne baseret på innovationsfremmende og teknologineutrale rammevilkår, uden unødige byrder og barrierer.

Regeringen støtter derfor op om Kommissionens intention om at skabe en mere åben og fair platformøkonomi. Digitaliseringen har medført mange positive muligheder, men giver også en række udfordringer, særligt når nogle af de digitale platforme både vokser sig så store, at de ikke er til at komme udenom, og samtidig udnytter denne markedsposition på unfair vis. Regeringen ser derfor behov for skærpede krav over for de største digitale platforme. Derfor er regeringen enig i, at de platforme, der fungerer som gatekeepere, bliver omfattet af reguleringen.

Regeringen lægger vægt på, at definitionen af hvad en gatekeeper er, bliver baseret på både kvalitative og kvantitative kriterier. Kvantitative kriterier kan sortere mindre platforme fra, som ikke har tilstrækkelig markedsmagt til at de bør omfattes, mens kvalitative kriterier kan bidrage til at omfatte gatekeepere, som ikke nødvendigvis er meget store, men som fortsat har markedsmagt inden for et begrænset marked eller omfatte delaktiviteter hos en større platform.

Regeringen understreger herudover, at virksomheder forholdsvis nemt skal kunne identificere, om de er omfattet af reguleringen (dvs. falder inden for definitionen af en 'gatekeeper'), dels af hensyn til at skabe juridisk klarhed for virksomhederne og myndighederne, og dels for at lette de administrative og erhvervsøkonomiske byrder.

Regeringen er positiv over for forslaget om at indføre en liste med forpligtelser for de store tech platforme, der defineres som "gatekeepere". Regeringen vil undersøge de enkelte forslag til forpligtelser nøje fsva. proportionalitet og effekt, og om der bør tilføjes yderligere forpligtelser. Det kan fx være forpligtelser, der sikrer at forskellige kommunikationsplatforme fungerer sammen (interoperabilitet) eller forpligtelser, der letter håndhævelsen af reglerne, i stil med gatekeepernes udnævnelse af en compliance officer som foreslået i Digital Services Act. For regeringen er det centralt,

at forordningen sikrer et indre marked med sammenhængende regler, hvor der er juridisk klarhed over samspillet mellem forordningsforslaget og øvrig relevant EU-regulering.

Det er dog centralt for regeringen, at forpligtelserne kun omfatter adfærd, der er skadelig for konkurrencen og/eller for forbrugerne, og som kan formuleres tilstrækkeligt klart. Regeringen lægger vægt på, at der også indføres en liste med forpligtelser, der kan skræddersyes til den enkelte gatekeeper. Dette giver bedre mulighed for at tilpasse kravene efter en konkret og individuel vurdering, som kan tage højde for de forskellige platformes adfærd og forretningsmodeller. Via de skræddersyede krav vil det også være muligt at indføre mere indgribende tiltag. Disse bør ledsages af tilsvarende øget retssikkerhed for den enkelte virksomhed. Dog er regeringen opmærksom på, at muligheden for at skræddersy kravene kan skabe mere uforudsigelighed for den enkelte virksomhed og dermed hæmme innovationen. Samtidig er det vigtigt, at virksomheder ikke bliver pålagt forpligtelser der i sig selv skader konkurrencen, som fx deling af forretningshemmeligheder.

Regeringen arbejder for, at gatekeepere får mulighed for at fremlægge en form for effektivitetsforsvar til de enkelte forpligtelser. De skal altså vise, hvorfor en bestemt adfærd ikke er skadelig eller at der er fordele for erhvervsbrugere og slutbrugere, der opvejer de skadelige virkninger.

Regeringen lægger vægt på, at Kommissionen bliver pålagt samme forpligtelse til at give gatekeeperne uformel vejledning som efter de gældende konkurrenceregler. Det skal sikre, at platformsudbydere har mulighed for at indgå i dialog med Kommissionen om de tiltag, som de planlægger at indføre.

Da de store digitale platforme er grænseoverskridende af natur, er regeringen enig i, at Kommissionen skal fungere som håndhæver mhp. at understøtte en ens og mere effektiv håndhævelse på tværs af EU. Det er helt centralt, at Kommissionen som uafhængig håndhæver er udstyret med de nødvendige ressourcer og værktøjer til at håndhæve reguleringen effektivt.

Regeringen vil hertil arbejde for, at der sker en større inddragelse af medlemsstaterne end der er lagt op til med det rådgivende udvalg. Nationale myndigheder skal fx kunne indmelde eller videreformidle nationale strukturelle konkurrencemæssige udfordringer til Kommissionen. Samtidig bør Kommissionen sikre koordination og inddragelse af nationale myndigheder i forbindelse med markedsundersøgelser, særligt markedsundersøgelser der kan føre til tilføjelsen af nye forpligtelser for gatekeeperne. De nationale myndigheder kan fx have viden om lokale forhold eller relevant erfaring fra håndhævelse af konkurrencereglerne.

Regeringen er positiv overfor og lægger stor vægt på, at Kommissionen kan pålægge platformene passende sanktioner, herunder betydelige bøder, hvis de ikke lever op til kravene i forordningen.

I udgangspunktet er regeringen skeptisk over for Kommissionens forslag om delegerede retsakter, men er dog åben for, afhængigt af udformningen af tærskelværdierne og kravene, at disse løbende bør opdateres i en delegeret retsakt med henblik på at kunne følge med et digitalt marked, hvor services og adfærd udvikler sig hurtigt.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.