



SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

10. november 2021

Samlenotat forud for Rådsmøde (konkurrenceevne) Den 25. november 2021

Forslag til direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) - ændring af direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EF, direktiv 2006/43/EF og forordning (EU) nr. 537/2014, (KOM (2021) 189)	2
Forslag til Forordning om maskinprodukter, KOM (2021) 202	26
Digital Services Act: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om et indre marked for Digitale Services (KOM (2020) 825)	55
Digital Markets Act: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om åbne og retfærdige markeder i den digitale sektor (KOM (2020) 842)	91
Implementering af EU's Genopretningsplan	118

Sager til forhandlingsoplæg

Forslag til direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) - ændring af direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EF, direktiv 2006/43/EF og forordning (EU) nr. 537/2014, (KOM (2021) 189)

Opdateret notat – ændringer ift. Grund- og Nærhedsnotatet oversendt til FEU den 2. juli 2021 er markeret med streg i venstre margen.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 21. april 2021 et forslag om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) via ændring af direktiv 2013/34/EU (regnskabsdirektivet), direktiv 2004/109/EF (transparensdirektivet), direktiv 2006/43/EF (revisordirektivet) og forordning (EU) nr. 537/2014 (revisorforordningen). Forslaget indeholder krav om, at alle store virksomheder og børsnoterede virksomheder (med undtagelse af børsnoterede mikrovirksomheder) skal rapportere om bæredygtighedsoplysninger efter kommende europæiske standarder for bæredygtighedsrapportering. Bæredygtighedsrapporteringen, som skal placeres i ledelsesberetningen i årsrapporten, skal indeholde en revisorerklæring og offentliggøres i et digitalt, maskinlæsbart format.

Formålet med forslaget er, at bæredygtighedsrapporteringen i europæiske virksomheder bedre kan bidrage til opnåelse af målene i den grønne europæiske pagt og FN's Verdensmål. Forslaget skal understøtte EU's arbejde med bæredygtig finansiering ved at sikre, at investorer, långivere og finansielle virksomheder mv. kan få adgang til relevante, sammenlignelige og troværdige oplysninger om bæredygtighed.

Regeringen støtter forslaget om at styrke bæredygtighedsrapportering, der er et centralt led i omstillingen af europæisk erhvervsliv til en bæredygtig økonomi. Regeringen støtter bæredygtighedsstandarder og digital tilgængelighed af oplysningerne. Disse tiltag vil sikre transparens og sammenlignelighed, så investorer, forbrugere og andre interessenter aktivt kan understøtte den bæredygtige omstilling igennem markedet.

Forslaget vil medføre, at alle store virksomheder samt børsnoterede virksomheder (undtagen mikrovirksomheder) vil blive omfattet og fsva. SMVer er der lagt op til, at børsnoterede SMVer først skal rapportere i 2027 efter en særlig SMV-standard. Der stilles ikke krav om rapportering for øvrige SMVer, der kan rapportere frivilligt.

Forslaget vil medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser og administrative byrder, og det er derfor vigtigt, at det bliver så let som muligt for virksomhederne at efterleve reglerne, og at administrative byrder står mål med formålet.

Samtidig er det vigtigt, at nye standarder udarbejdes med inspiration fra de internationale standarder samt regler på området for finansiell bæredygtighed, så der opnås ensartede rapporteringsgrundlag for de omfattede virksomheder. Derfor er det vigtigt, at standardiseringsarbejdet er effektivt og inddrager alle relevante interessenter med henblik på at sikre forankring og opbakning.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 21. april 2021 sit forslag til et direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering. Dansk sprogversion blev modtaget den 16. juni 2021.

Forslaget bygger på samt reviderer kravene om rapportering om bæredygtighed fra Direktivet om offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger (NFRD) (2014/95/EU), der er en del af EU's regnskabsdirektiv (2013/34/EU), og som pålægger de største virksomheder at offentliggøre en redegørelse for samfundsansvar i deres årsrapporter.

Inden for rammerne af Kommissionens handlingsplan for finansiering af bæredygtig vækst har EU vedtaget en række foranstaltninger for at understøtte, at den private finansielle sektor spiller en vigtig rolle i at realisere den grønne europæiske pagts målsætninger. Bedre data og transparens fra virksomheder om de bæredygtighedsrisici, som de er eksponeret for, og om virksomhedernes egen påvirkning af mennesker og miljø, er afgørende forudsætninger for at kunne realisere en markedsdrevet omstilling til en bæredygtig økonomi.

Forslaget skal gøre virksomheder mere ansvarlige for og åbne omkring deres indvirkning på mennesker og miljø. Forslaget skal endelig skabe nye muligheder for virksomheder, investorer, civilsamfundet og andre interessenter ved afgørende at forbedre den måde, bæredygtighedsoplysninger rapporteres og anvendes på gennem digitale teknologier.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 50 om etableringsfrihed og 114 om harmonisering i det indre marked og skal behandles efter den almindelige lovgivningsmæssige procedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at sikre en standardiseret bæredygtighedsrapportering for de omfattede virksomheder samt sikre, at kravene hertil hænger sammen med de bredere juridiske rammer for bæredygtig finansiering, herunder

forordning (2019/2088/EU) om bæredygtighedsrelaterede oplysninger i sektoren for finansielle tjenesteydelser (disclosureforordningen) og forordning 2020/852/EU om fastlæggelse af en ramme til fremme af bæredygtige investeringer (taksonomiforordningen), samt målene i den europæiske grønne pagt.

Direktivforslaget reviderer kravene til bæredygtighedsrapportering, som er fastlagt i NFRD, og ændrer i tre direktiver, herunder regnskabsdirektivet (2013/34/EU), transparensdirektivet (2004/109/EF) og revisordirektivet (2006/43/EF), samt i revisorforordningen (537/2014/EU).

Forslag om ændring af regnskabsdirektivet

Det foreslås, at betegnelsen ”ikke-finansiell information” erstattes med ”bæredygtighedsinformation”. Dette skyldes, at mange interessenter anser betegnelsen ”ikke-finansiell” for upræcis og antydende, at oplysningerne ikke har finansiell relevans.

Anvendelsesområde

Der lægges i forslaget op til en udvidelse af anvendelsesområdet, så langt flere virksomheder, herunder alle store virksomheder samt små- og mellemstore børsnoterede virksomheder (SMV'er) omfattes. ***I dag omfatter NFRD alene store virksomheder af interesse for offentligheden med mere end 500 ansatte.***

Virksomheder af interesse for offentligheden omfatter:

- virksomheder, som har kapitalandele, gældsinstrumenter eller andre værdipapirer optaget til handel på et reguleret marked i et EU/EØS-land (børsnoterede virksomheder);
- visse finansielle virksomheder (kreditinstitutter og forsikringsselskaber), som er defineret i direktivet¹.
- herudover har medlemsstaterne mulighed for at udpege virksomheder til kategorien ”virksomheder af interesse for offentligheden”. I Danmark er det alene statslige aktieselskaber, som er tilføjet til denne kategori.

Små- og mellemstore børsnoterede virksomheder skal dog først rapportere om bæredygtighed i 2027 for regnskabsåret 2026, og dette kan ske efter en særlig SMV-standard.

¹ Kreditinstitutter som defineret i art. 4, nr. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2013/575 af 26. juni 2013 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, og som ikke er omhandlet i art. 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 36/2013 af 26. juni 2013 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og investeringsselskaber samt forsikringsselskaber, som defineret i artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 91/674/EØF af 19. december 1991 om forsikringsselskabers årsregnskaber.

Store virksomheder², som alle foreslås omfattet, er efter Regnskabsdirektivet defineret som virksomheder, der overstiger to af tre kriterier i forhold til omsætning, balancesum og antal ansatte.³ I denne forbindelse er det vigtigt at have for øje, at Danmark har valgt et udvidet anvendelsesområde i forhold til NFRD, hvilket betyder, at alle store virksomheder og alle børsnoterede virksomheder omfattet af årsregnskabsloven i Danmark allerede er omfattet af rapporteringsforpligtelserne. For finansielle virksomheder er det alle børsnoterede selskaber, forsikringsselskaber, kreditinstitutter og investeringsforeninger. De finansielle virksomheder (forsikringsselskaber, kreditinstitutter og investeringsforeninger) er desuden omfattet, hvis de på balance-tidspunkt havde et gennemsnitligt antal heltidsbeskæftigede på 500 ansatte eller derover.

I forbindelse med anvendelsesområdet bemærkes det, at anvendelsesområdet for NFRD/CSRD er direkte relateret til anvendelsesområdet for virksomheders rapporteringskrav under taksonomiforordningens art. 8. Ifølge taksonomiforordningens artikel 8 skal virksomheder omfattet af NFRD/CSRD fremover i ledelsesberetningen skulle medtage en beskrivelse og en opgørelse af, i hvilken grad deres aktiviteter er forbundet med økonomiske aktiviteter, der kvalificeres som miljømæssigt bæredygtige aktiviteter i henhold til taksonomiforordningen. Ikke-finansielle virksomheder skal rapportere om 1) omsætning, 2) kapitaludgifter og 3) driftsudgifter, mens finansielle virksomheder skal rapportere om specifikke nøgleindikatorer relevante for deres virksomhed. Oplysningskravene i taksonomiforordningens artikel 8 sikrer, at finansielle virksomheder kan få de oplysninger, som er nødvendige for, at de kan rapportere om finansiell bæredygtighed i forbindelse med deres investeringsvirksomhed.

Finansielle virksomheder

På det finansielle område lægger Kommissionen op til, at alle typer kreditinstitutter (inkl. realkreditinstitutter) og forsikringsselskaber (som omfatter livs- og skadesforsikringsselskaber samt tværgående pensionskasser) omfattes af direktivet uanset virksomhedsform⁴.

Kommissionen synes at lægge op til, at de i regnskabsdirektivets gældende tærskler for store virksomheder vil være gældende i forhold til at fastsætte anvendelsesområdet også for finansielle virksomheder. Set i sammenhæng med resten af teksten af regnskabsdirektivet er denne grundlæggende forudsætning i forslaget dog ikke helt tydelig.

² For virksomheder omfattet af årsregnskabsloven, er dette store virksomheder i regnskabsklasse C.

³ Store virksomheder omfattet af regnskabsklasse C er virksomheder, som i to på hinanden følgende regnskabsår, overskrider mindst to af nedenstående tre størrelsesgrænser: en balancesum på 156 mio. kr., en nettoomsætning på 313 mio. kr., et gennemsnitligt antal heltidsbeskæftigede i løbet af regnskabsåret på 250.

⁴ I dag omfattes alene finansielle virksomheder med en selskabsstruktur med begrænset ansvar som aktieselskab, anpartsselskab, interessentselskab eller kommanditselskab. Dette udvides til at inkludere fx andelskasser, foreninger eller gensidige forsikringssikringsselskaber.

Derudover er anvendelsen af de tre størrelseskriterier i regnskabsdirektivet angivet uden at tage højde for forretningsmodeller i finansielle virksomheder. Det vil betyde, at selv mindre finansielle virksomheder ville skulle rapportere på samme måde som de store ikke-finansielle virksomheder. Det sker, dels fordi balancen i finansielle virksomheder omfatter aktiver, som virksomhederne administrerer på vegne af andre (som indlån, pensionsopsparinger eller opsparingsdele i forsikringer, mv.) og dermed typisk er relativt stor i forhold til ikke-finansielle virksomheder. Dels er omsætningen i finansielle virksomheder sammensat af væsentlige andre elementer end hos de ikke-finansielle virksomheder, eksempelvis for kreditinstitutters valutahandel, gebyrer, mv.

Slutteligt foreslår Kommissionen en option for medlemslandene til at kunne undtage visse særlige enheder under tilsyn⁵.

Koncernrapportering (undtagelser for dattervirksomheder)

Forslaget undtager dattervirksomheder fra at rapportere om bæredygtighed, hvis den pågældende virksomhed og dens eventuelle dattervirksomheder er indeholdt i en konsolideret ledelsesberetning for en modervirksomhed, som er omfattet af kravene til bæredygtighedsrapportering i forslaget.

Dette gælder også dattervirksomheder, hvor modervirksomheden er etableret i et tredjeland uden for EU, hvis virksomheden og dens eventuelle dattervirksomheder er indeholdt i modervirksomhedens konsoliderede ledelsesberetning, og denne er udarbejdet på en måde, der svarer til de krav, der stilles efter de bæredygtighedsstandarder, som vil blive udarbejdet i henhold til forslaget. Hvis dette ikke er tilfældet, vil dattervirksomheden fortsat skulle offentliggøre sin egen bæredygtighedsrapportering i henhold til forslaget.

Europæiske standarder for bæredygtighedsrapportering

Der stilles forslag om, at der udarbejdes obligatoriske europæiske bæredygtighedsstandarder med henblik på at sikre ensartethed på tværs af rapporteringerne. Standarderne skal udmønte oplysningskravene i CSRD og sikre, at bæredygtighedsrapporteringerne er forståelige, relevante, repræsentative, verificerbare, sammenlignelige og er præsenteret på en troværdig måde. Standarderne skal således præcisere og udfylde indholdskravene og stille formatkrav til bæredygtighedsrapporteringen.

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) skal levere den tekniske rådgivning, forventeligt i form af udkast til standarder til Kommissionen. Dette skal ske med behørig involvering af interessenter, og

⁵ For Danmark vil dette omhandle ganske få virksomheder såsom Danmarks Skibskredit, KommuneKredit og EKF Danmarks Eksportkredit.

EFRAG forventes at tage udgangspunkt i eksisterende internationale standarder på området. EFRAGs anbefalinger vil være grundlaget, når Kommissionen skal vedtage delegerede retsakter med standarderne. Der foreslås, at Kommissionen forud for vedtagelsen af standarderne foretager høring af EU-medlemslandene og Den Europæiske Værdipapir- og Markeds-tilsynsmyndighed (ESMA), ligesom en række andre aktører⁶ tildeles høringsret i forløbet. Kommissionen skal desuden tage hensyn til bl.a. arbejdet i EU såvel som globale standardiseringsinitiativer på området.

Det fremgår af forslaget, at standarderne skal præcisere de oplysninger, som virksomhederne skal offentliggøre om miljøforhold, herunder klimaforandringer, vandressourcer, cirkulær økonomi, forurening og biodiversitet. Det fremgår endvidere, at standarderne også skal præcisere de oplysningskrav, som bæredygtighedsrapporterne skal indeholde om sociale forhold, herunder lige muligheder for alle (blandt andet kønssammensætning og lige løn for lige arbejde), arbejdsforhold, respekt for menneskerettigheder m.m.

Endelig skal standarderne også fastsætte, hvordan virksomhederne skal oplyse om god selskabsledelse, herunder ledelsens opgaver i forhold til virksomhedens bæredygtighed, virksomhedsetik og -kultur samt virksomhedens kontrol og risikostyring i forhold til bæredygtighedsrisici.

For de børsnoterede SMV'er foreslås, at der bliver udarbejdet simple standarder for bæredygtighedsrapportering i delegerede retsakter. De unoterede SMV'ere vil kunne benytte disse standarder på frivillig basis.

Ifølge forslaget skal udarbejdelsen af standarderne ske i to trin, hvor den første del skal specificere alle bæredygtighedsforhold og rapporteringsforholdene i art. 19a, herunder understøtte den information som kræves under disclosureforordningen (EU) (2019/2088) om de finansielle virksomheders bæredygtighedsrapportering. Den anden del skal indeholde supplerende information, som virksomhederne bør rapportere om, samt sektorspecifikke krav.

Det følger af forslaget, at den første del af standarderne skal være vedtaget den 31. oktober 2022. Den anden del af standarderne skal ifølge forslaget være vedtaget den 31. oktober 2023. De særlige standarder for SMV'er skal vedtages senest den 31. oktober 2023.

Kommissionen skal herudover som minimum hvert tredje år, efter at standarderne har fundet anvendelse, evaluere de vedtagne delegerede retsakter efter høring af EFRAG.

⁶ Herunder Den Europæiske Banktilsynsmyndighed - EBA, Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger – EIOPA, Den Europæiske Centralbank - ECB samt Platformen for bæredygtig finansiering, der er oprettet i henhold til taksonomiforordningen.

Oplysningskrav – indholdet i bæredygtighedsrapporten

Kommissionen lægger op til, at de omfattede virksomheder skal offentliggøre væsentligt udvidede oplysninger samt præcisere visse af de oplysninger, som virksomheder er underlagt i henhold til NFRD.

Kommissionen foreslår blandt andet, at det dobbelte væsentlighedsperspektiv præciseres, dvs. både hvordan virksomheden påvirker samfundet, og hvordan samfundet påvirker virksomheden. Det indebærer, at de omfattede virksomheder skal offentliggøre oplysninger, som er nødvendige for forståelsen af virksomhedens indvirkning på bæredygtighedsforhold (fx miljømæssige og sociale forhold), samt oplysninger, som er nødvendige for at forstå, hvordan bæredygtighedsforhold påvirker virksomhedens udvikling, resultat og situation (fx hvordan klimaændringer påvirker virksomheden).

Det fremgår også af forslaget, at de omfattede virksomheder skal give en række yderligere oplysninger om bl.a. deres forretningsmodel og strategi, herunder robustheden i forhold til bæredygtighedsrisici og planer i forhold til at sikre overensstemmelse med omstillingen til en bæredygtig økonomi. Derudover lægges der i forslaget op til, at virksomhederne bl.a. skal beskrive deres mål, som relaterer sig til bæredygtighedsforhold samt oplysninger om ”immaterielle forhold”, som fx vil være oplysninger om menneskelig og social kapital.

Kommissionen foreslår ligeledes, at virksomhederne skal beskrive deres politikker i relation til bæredygtighedsforhold samt beskrive due diligence processer, som har været gennemført med hensyn til bæredygtighedsforholdene. Angående oplysninger om due diligence processer, bliver kravene skærpet i forhold til hvilke specifikke oplysninger, der skal indgå. Forslaget lægger op til, at virksomhederne skal give en beskrivelse af de væsentligste faktiske eller potentielle negative indvirkninger forbundet med virksomhedens værdikæde, herunder dens egne aktiviteter, dens produkter og tjenesteydelser, dens forretningsforbindelser samt forsyningskæde, og en beskrivelse af, hvordan virksomheden håndterer risici, som relaterer sig til bæredygtighedsforhold.

Kommissionen foreslår desuden en mindre omformulering af kravet om mangfoldighedspolitik, så det tydeliggøres, at der særligt er fokus på mangfoldighed med hensyn til køn.

Offentliggørelse og tilgængelighed af bæredygtighedsoplysninger

Bæredygtighedsoplysningerne vil skulle fremgå af ledelsesberetningen, modsat i dag, hvor der er fleksibilitet for virksomhederne til at vælge placeringen, herunder eksempelvis i en selvstændig rapport, som offentliggøres på hjemmesiden, så længe der er henvist til denne i ledelsesberetningen.

Forslaget indfører et krav om, at de omfattede virksomheder skal offentliggøre deres regnskaber og ledelsesberetninger, inklusiv de konsoliderede rapporter, i et digitalt maskinlæsbart format (XHTML⁷-format). Det vil medføre, at der bliver krav om digital regnskabsindberetning - både for finansielle oplysninger, bæredygtighedsoplysninger og den resterende del af ledelsesberetningen for alle de omfattede virksomheder. For bæredygtighedsrapporteringen skal der foretages en opmærkning af de rapporterede oplysninger, inklusive opmærkning af de oplysninger, som virksomhederne skal oplyse om i henhold til art. 8 i taksonomiforordningen.

Forslaget adresserer den store efterspørgsel blandt brugere af bæredygtighedsoplysninger og et ønske om et digitalt format. Til det formål foreslås at udvide anvendelsen af et indberetningsformat, der er vedtaget for visse børsnoterede virksomheder – European Single Electronic Format (ESEF⁸).

ESEF-reglerne vil første gang være gældende for årsrapporterne for 2021, der offentliggøres i 2022. Formatet baserer sig på den internationalt anerkendte standard eXtensible Business Reporting Language (XBRL), som er et format, der benyttes over hele verden til at udveksle finansielle oplysninger i struktureret form. Det vil sige, at oplysningerne er indbyrdes sammenlignelige og maskinlæsbare til brug for fx analyser og kontrol.

Formatet benyttes ligeledes allerede i Danmark, hvor alle virksomheder, som aflægger årsrapport efter årsregnskabsloven, indberetter digitalt i XBRL. Det er dog et fåtal af de omfattede finansielle virksomheder, der i dag indberetter i digitalt læsbart format.

Kommissionen foreslår endvidere, at bæredygtighedsrapporteringen, der er medtaget i virksomhedernes ledelsesberetning, straks efter offentliggørelsen bliver gjort tilgængelig via den relevante officielle udpegede mekanisme (OAM), der er en database, hvor børsnoterede virksomhederne i forvejen indsender en række oplysninger, herunder selskabsmeddelelser om intern viden og årsrapporter.

Ovenstående er nødvendigt for at medtage bæredygtighedsoplysninger i et kommende forslag om en fælles europæisk database, det såkaldte ”European Single Access Point” (ESAP). ESAP er et initiativ om etablering af en fælles europæisk indgang til offentlige finansielle og ikke-finansielle virksomhedsoplysninger, som Kommissionen sidst i 2021 forventes at fremlægge et forslag til regulering om.

⁷ Extensible HyperText Markup Language

⁸ Ifølge den delegerede forordning (EU) 2019/815 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/109/EF for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder til præcisering af et fælles elektronisk rapporteringsformat, skal de børsnoterede virksomheder fremadrettet udarbejde og offentliggøre årsrapporter i det nye format European Single Electronic Format (ESEF).

Virkningstidspunkt

Kravene om bæredygtighedsrapportering skal have virkning for det regnskabsår, der begynder efter, at forslaget er implementeret i medlemslandenes nationale lovgivning. Ifølge forslaget skal direktivets regler træde i kraft i national ret senest 1. december 2022, og medlemsstaterne skal fastsætte, at bestemmelserne skal gælde for regnskabsår, der begynder fra den 1. januar 2023 eller senere. Det betyder, at virksomhederne første gang vil skulle udarbejde bæredygtighedsrapportering efter forslagets krav for regnskabsåret 2023. De første årsrapporter med bæredygtighedsrapportering efter CSRD vil således blive offentliggjort i 2024. Kommissionen har dog foreslået, at der bliver en senere indfasning for de børsnoterede SMV'er, som først skal rapportere fra 2027 for regnskabsåret 2026 - altså tre år senere end de øvrige virksomheder.

Sanktioner

Den eksisterende bestemmelse i regnskabsdirektivet om sanktioner foreslås ændret. Det fremgår som hidtil, at medlemsstaterne generelt skal sikre, at der fastsættes sanktioner for overtrædelse af direktivets regler, og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, proportionale og have en afskrækkende virkning.

Som noget nyt foreslås det at skulle fremgå specifikt af direktivet, hvilke administrative foranstaltninger og sanktioner medlemsstaterne som minimum skal kunne anvende ved overtrædelser af reglerne om bæredygtighedsrapportering. Disse sanktioner og foranstaltninger skal mindst omfatte mulighed for offentliggørelse af overtrædelsen, mulighed for påbud om at ophøre med en overtrædelse samt mulighed for at pålægge administrative bøder.

*Transparensdirektivet**Bæredygtighedsoplysninger*

Der foreslås ændringer til transparensdirektivet, som sikrer, at alle børsnoterede virksomheder (undtagen mikrovirksomheder) falder ind under kravene til bæredygtighedsrapporteringen, herunder standarderne herfor og kravet om en revisorerklæring, se nærmere under pkt. 3. Denne information skal påses af den nationale kompetente myndighed.

Det foreslås også at udvide reglerne for ækvivalensvurderinger for tredjelande til at inkludere bæredygtighedsforhold omfattet af forslaget, idet Kommissionen vil skulle udstede ækvivalensvurderinger af tredjelands regimer for bæredygtighedsrapportering samt vedtage regler til brug for vurdering af et tredjelands regler, når en udsteder har aktivitet i mere end ét

land. Denne vurdering skal også foretages, når det skal vurderes, om der kan henvises til modervirksomheder uden for EU efter regnskabsdirektivet.

ESMA retningslinjer

Kommissionen foreslår, at ESMA skal udstede retningslinjer rettet mod de nationale kompetente tilsynsmyndigheder (i Danmark er det Finanstilsynet) for at udfylde krav til tilsynet med bæredygtighedsrapporteringen under behørig høring af Det Europæiske Miljøagentur og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

Ændringer til direktivet og forordningen om lovpligtig revision

Der foreslås følgende ændringer i Revisordirektivet (2006/43/EC) og Revisorforordningen (537/2014).

Revisors ansvar

Bæredygtighedsrapporteringen skal fremadrettet indeholde en erklæring med begrænset grad af sikkerhed, dvs. hvor der efter de gældende regler alene kræves et såkaldt konsistentstjek. Ved en erklæringsopgave med begrænset sikkerhed reducerer revisor opgaverisikoen til et acceptabelt niveau, men hvor risikoen ved erklæringen er højere end ved en erklæringsopgave med høj grad af sikkerhed, fx revision. Et konsistentstjek dækker over, at revisor skal gennemlæse ledelsesberetning og baseret på den udførte revision afgive en udtalelse herom. Udgangspunktet er, at denne erklæring skal udarbejdes af en godkendt revisor. I forslaget indgår en medlemsstatsoption, som gør det muligt at tillade, at andre end godkendte revisorer kan udarbejde og underskrive erklæringen.

Forslaget bemyndiger Kommissionen til at vedtage standarder for bæredygtighedsrevision ved delegerede retsakter om de handlinger, revisor skal udføre som grundlag for konklusionerne i revisors erklæring om virksomhedens bæredygtighedsrapportering.

Derudover stilles der krav om uddannelse og efteruddannelse af revisorer inden for bæredygtighedsrapportering. Forslaget lægger op til, at revisor skal være uddannet inden for rapportering om bæredygtighed, før revisor kan afgive erklæringer med begrænset grad af sikkerhed. Disse krav berører ikke særskilte krav til revisorer i finansielle virksomheder.

Der foreslås endvidere en udvidelse af opgaverne for revisionsudvalget i virksomheder af offentlig interesse, så overvågningsopgaverne udvides til også at omfatte virksomhedens bæredygtighedsrapportering. Desuden foreslås tilsynet med revisorer udvidet til også at omfatte revisors erklæringer om bæredygtighed, herunder bl.a. lovpligtig kvalitetskontrol, iværksættelse af undersøgelser og pålæggelse af sanktioner.

Evaluering

I forslaget lægges der op til, at Kommissionen senest tre år efter vedtagelsen skal udarbejde en evaluering, hvori det skal overvejes, om kravet om en revisorerklæring med begrænset grad af sikkerhed skal ændres til en erklæring med høj grad af sikkerhed som ved revision, så revisor tilfører samme troværdighed til bæredygtighedsrapporteringen som til rapporteringen af de finansielle oplysninger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har i 2018 vedtaget en egeninitiativ-rapport om bæredygtig finansiering, hvor de udtrykte støtte til at videreudvikle kravene i direktivet for ikke-finansiell rapportering. Derudover er ikke-finansiell rapportering nævnt i retsudvalgets (JURI) rapport om bæredygtig selskabsledelse (Durand rapporten), som blev vedtaget i december 2020. Heri hilser Parlamentet Kommissionens plan om at revidere NFRD velkommen og opfordrer Kommissionen til at udvide anvendelsesområdet, udarbejde EU-standarder for rapportering og kræve revisorvalidering af de rapporterede oplysninger om bæredygtighed. Med hensyn til anvendelsesområdet anbefalede Europa-Parlamentet at gå videre end det, Kommissionen nu har foreslået, idet de ønskede at omfatte alle store virksomheder samt SMV'er i højrisikosektorer.

Forslaget vil blive behandlet i Europa-Parlamentets udvalg for retslige anliggender (JURI), og franske Pascal Durand fra RENEW-gruppen er udpeget som ordfører i samarbejde med udvalget for Økonomi og Valuta (ECON) i henhold til aftale om kompetencefordeling af forslaget⁹.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at regler for virksomhedernes bæredygtighedsrapporteringer og gennemsigtighed af virksomhedernes rapportering ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes individuelt af EU-landene, hvis de handler uafhængigt af hinanden. Fælles regler om bæredygtighedsrapportering er med til at sikre konsistens og sammenlignelighed for virksomheder, der er etableret i de forskellige medlemsstater samt sikre lige vilkår for virksomhederne på det indre marked og bidrage til etableringen af en europæisk kapitalmarkedsunion.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

⁹ D(2021)20354 – CCC-CSRD ECOUN_JURI - Agreement – 12 10 2021.

Ikke-finansielle virksomheder

Store virksomheder, omfattet af regnskabsklasse C, og alle virksomheder i regnskabsklasse D (børsnoterede virksomheder og statslige aktieselskaber uanset disses størrelse) er omfattet af årsregnskabslovens krav om redegørelse for samfundsansvar, som implementerer Direktivet for ikke-finansiell rapportering (2014/95/EU).

For modervirksomheder, der udarbejder koncernregnskab, skal størrelsesgrænserne opgøres på koncernniveau, og redegørelsen skal tillige gives for koncernen. Dattervirksomheder kan undlade at udarbejde en redegørelse for samfundsansvar, hvis modervirksomheden udarbejder en redegørelse for samfundsansvar for hele koncernen.

De omfattede virksomheder skal efter følg-eller-forklar princippet redegøre for deres politikker for samfundsansvar for følgende forhold: Miljøforhold, herunder virksomhedens arbejde med at reducere klimapåvirkningen ved virksomhedens aktivitet, sociale- og personaleforhold samt forhold vedrørende respekt for menneskerettigheder og bekæmpelse af korruption og bestikkelse.

Redegørelsen skal bl.a. indeholde oplysninger om de væsentligste risici forbundet med forholdene samt oplysninger om ikke-finansielle nøgleresultatindikatorer, som er relevante for specifikke forretningsaktiviteter. For hvert område, hvor virksomheden har en politik, skal der bl.a. gives oplysninger om indholdet af politikken for samfundsansvar. Derudover skal der oplyses om processer for nødvendig omhu (due diligence), hvis virksomheden anvender sådanne processer.

Redegørelsen skal som udgangspunkt gives i ledelsesberetningen, men virksomheden kan vælge i stedet at offentliggøre redegørelsen på virksomhedens hjemmeside eller i en supplerende beretning til årsrapporten. Virksomheder, som udarbejder en redegørelse for samfundsansvar efter visse internationale standarder og retningslinjer, kan henvise til denne redegørelse.

Virksomhedens revisor skal afgive en udtalelse om, hvorvidt ledelsesberetningen, herunder redegørelsen for samfundsansvar, er i overensstemmelse med årsregnskabet og et eventuelt koncernregnskab og udarbejdet i overensstemmelse med lovgivningens krav. Endvidere hvorvidt revisor har fundet væsentlige fejltagte angivelser i ledelsesberetningen og i givet fald oplyse herom.

Finansielle virksomheder

På det finansielle område er de gældende regler om rapportering af ikke-finansiell information implementeret i dansk ret i § 135, stk. 4, i bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl. nr. 281 af 26. marts 2014 med senere ændringer (KBKG) samt i § 134, stk. 4, i bekendtgørelse om finansielle rapporter for forsikringsselskaber og tværgående pensionskasser af 7. juli 2015 med senere ændringer (FBKG).

De gældende regler om, at revisor skal afgive en udtalelse om, hvorvidt oplysningerne i ledelsesberetningen er i overensstemmelse med årsregnskabet og et eventuelt koncernregnskab m.v. er reguleret for de finansielle virksomheder i § 193, i lov om finansiell virksomhed, nr. 1447 af 11. september 2020 med senere ændringer og bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner.

Særlige krav til revisorer for finansielle virksomheder findes i bekendtgørelse nr. 284 af 18. april 2018 om Finanstilsynets certificering af statsautoriserede revisorer (certificeringsordning).

Transparensdirektivet er implementeret i dansk ret i bekendtgørelse af lov om kapitalmarkeder, lovbekendtgørelse nr. 1767 af 27. november 2020.

Der er ikke nogen bestemmelser om, at de finansielle virksomheder skal foretage digital indberetning af finansielle og ikke-finansielle oplysninger. Dansk ret indeholder i dag ikke nogen bestemmelser om revisors uddannelse inden for rapportering om bæredygtighed.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, herunder ændringer af årsregnskabsloven, revisorloven, og for så vidt angår de finansielle virksomheder af de under pkt. 6 anførte love og bekendtgørelser. Dog forventes certificeringsordningen ikke at blive berørt. Forslaget vil muligvis medføre behov for ændringer i miljøbeskyttelsesloven for så vidt angår miljøministerens bemyndigelse til at fastsætte regler om udarbejdelse af grønne regnskaber mv.

Forslagets ændringer i Revisorforordningen vil være direkte gældende i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil medføre statsfinansielle konsekvenser, idet den digitale regnskabsindberetningsløsning hos Erhvervsstyrelsen skal udvides og forventeligt også omfatte en række finansielle virksomheder, som ikke er omfattet af kravene om digital regnskabsindberetning i dag. Forslaget forventes også at medføre, at der skal foretages udvidelser og ændringer af flere store IT-systemer, da langt flere oplysninger fremadrettet skal indberettes i et digitalt læsbart format. Rapporteringskravene og -standarderne implementeres i reguleringen af virksomhedernes årsrapporter og tilhørende regler om tilsyn, revision mm. Denne opgave skønnes at medføre udgifter til implementering, kontrol, vejledning, fortolkning og besvarelse af henvendelser for alle de omfattede virksomheder. Det skønnes foreløbigt og med væsentlig usikkerhed, at CSRD samlet medfører udgifter i omegnen af 243 mio. kr. i perioden frem til 2030. Skønnet er foretaget på baggrund af nuværende direktivudkast.

Det bemærkes, at Finanstilsynets og Erhvervsstyrelsens kontrol af de børsnoterede virksomheders regnskaber er gebyr/afgiftsfinansieret. For at dække de forøgede udgifter til kontrol, vil der potentielt være behov for fremadrettet forhøjelse af gebyrerne/afgifterne, udover hvad der kan indeholdes i den nuværende gebyrramme. Dette vil afhænge af omfanget af tilsynsarbejdet samt ændringer til eksisterende eller nye IT-systemer, som der først er klarhed om ifm. udarbejdelse af kravene i de delegerede retsakter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det er den overordnede vurdering, at forslaget forventes at medføre væsentlige administrative byrder for de omfattede virksomheder. Da forslaget medfører, at de omfattede virksomheder skal udarbejde deres bæredygtighedsrapportering efter kommende standarder, er det endelige omfang af rapporteringsforpligtelsen ikke mulig at opgøre på nuværende tidspunkt.

Forslaget om en erklæring med begrænset grad af sikkerhed og rapportering efter kommende standarder er af Kommissionen estimeret til at ville medføre væsentlige administrative konsekvenser for virksomhederne. I årlige omkostninger er det estimeret, at dette vil svare til knap DKK 550.000 pr. virksomhed¹⁰. Det bemærkes, at dette tal er uden omkostningerne forbundet med rapportering efter Taksonomiforordningens art. 8.

Kommissionen estimerer, at omkostningerne til digital opmærkning af bæredygtighedsrapporterne vil beløbe sig til ca. DKK 12.600 årligt, mens der

¹⁰ Kommissionen vurderer, at på EU-niveau vil 49.000 virksomheder vil blive omfattet, og de årlige omkostninger er estimeret til ca. 3.600 mio. EUR for populationen. Anvendt kurs ved omregning til DKK er 7,4.

vil være engangsomkostninger det første år på ca. DKK 73.000¹¹ pr. virksomhed.

Det bemærkes, at alle de omfattede virksomheder også vil blive omfattet af krav om at indberette den resterende del af årsrapporten digitalt. Hvorvidt dette er lig de nuværende nationale krav er på nuværende tidspunkt uklart. Omkostningen til denne del er ikke medtaget i ovenstående estimat.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser for ikke-finansielle virksomheder

På baggrund af forslaget vil ca. 2.150 store danske ikke-finansielle virksomheder blive omfattet. Heraf er ca. 850 virksomheder datterselskaber, som vil kunne bruge undtagelsesbestemmelsen og henvise til den samlede bæredygtighedsrapportering for koncernen som helhed. Da Danmark hidtil har valgt et udvidet anvendelsesområde i forhold til NFRD, vil anvendelsesområdet for så vidt angår virksomheder omfattet af årsregnskabsloven ikke blive udvidet med CSRD. Det bemærkes dog, at børsnoterede virksomheder, som er mikrovirksomheder¹², undtages efter CSRD-forslaget, ligesom små- og mellemstore børsnoterede virksomheder først fra 2027 (regnskabsåret 2026) vil være omfattet og har mulighed for at rapportere efter en forenklet standard for SMV'er. I dag er alle børsnoterede virksomheder uanset størrelse omfattet af kravene om redegørelse for samfundsansvar i årsregnskabslovens § 99 a i Danmark.

Afslutningsvist bemærkes det, at en afledt effekt som følge af et kommende forslag fra Kommissionen om lovpligtig nødvendig omhu¹³ forventeligt også kan medføre øgede administrative omkostninger forbundet med forslaget. Dette skyldes, at et forslag om lovpligtig nødvendig omhu forventes at pålægge virksomhederne at rapportere om deres processer på området som følge af rapporteringsforpligtelsen efter CSRD.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser for finansielle virksomheder

Det vurderes, at der vil være erhvervsøkonomiske konsekvenser for de finansielle virksomheder. Der er i Danmark 69 kreditinstitutter (inkl. realkreditinstitutter) og 85 forsikringsinstitutter, hvoraf 34 kreditinstitutter og ni forsikringselskaber (43 i alt) omfattet af de nuværende danske finansielle regler for samfundsrapportering, hvoraf de 21 følger som led i NFRD-forpligtelser. Det estimeres, at der er ganske få mikro forsikringselskaber, og ingen i de andre finansielle virksomheder, hvorfor undtagelsen af disse ikke medfører lempelser for selskaberne. Det er dog behæftet med usikkerhed, idet beregningsgrundlaget for en af de foreslåede tærskler

¹¹ Kommissionen vurderer at digital opmærkning vil beløbe sig til EUR 1.700 årligt og EUR 9.800 i engangsomkostninger pr. virksomhed. Anvendt kurs er 7,4.

¹² Virksomheder der på balancetidspunktet ikke overskrider to af følgende tre kriterier: balancesum på 2,7 mio. kr., nettoomsætning på 5,4 mio. kr. og gennemsnitligt antal medarbejdere i løbet af regnskabsåret på 10.

¹³ Sustainable Corporate Governance og due diligence

(nettoomsætning) ikke er defineret for finansielle virksomheder og derfor giver udfordringer i anvendelsen for identifikation af relevante finansielle virksomheder.

Henset til de hidtidige danske regler for rapportering af børsnoterede virksomheder forventes den største byrde at være administrativ for at rapportere på yderligere og nye typer af oplysninger og at gøre det digitalt, dvs. i et maskinlæsbart format.

Idet forslaget benytter samme vurderingskriterier for identifikation af ”store virksomheder” som for ikke-finansielle virksomheder, vil der ikke være tale om en væsentlig udvidelse af antallet af finansielle virksomheder. De eksisterende indberetninger skal udvides.

De omfattede virksomheder vil have en byrde i form af at overgå til digital indberetning. Der vil være både engangsudgifter såvel som løbende udgifter til omstillingen til digital indberetning. Dette skifte er størst for det finansielle område, hvor få benytter digital indberetning i læsbart format i dag. Et generelt krav om digital indberetning via XHTML samt opmærkning i XBRL vil medføre, at langt flere finansielle virksomheder skal implementere denne indberetningsform, hvilket vil medføre ekstra omkostninger for disse virksomheder.

Den udvidede brug af den officielt udpegede mekanisme (OAM) til offentlig tilgang til bæredygtighedsinformationerne fra virksomheder medfører en ændret rolle for databasen fra en opbevaringsfunktion til mere løbende håndtering. Herudover også evt. validering af den indberettede information samt tidsmæssige krav til tilgang til informationer, der påvirker kravene til det tekniske set-up og løbende vedligeholdelse og monitorering. Der kan forventes at være både omstillingsudgifter hhv. løbende udgifter forbundet hermed.

Hertil kommer justering af IT-systemer og indrapporteringskrav som følge af løbende opdatering af standarder for bæredygtighedsrapporteringen.

Da Finanstilsynet er afgiftsfinansieret, må der forventes yderligere afgifter for de rapporterende finansielle virksomheder.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget er en del af Kommissionens handlingsplan for finansiering af bæredygtig vækst, som bl.a. har til formål at flytte mere kapital til området med bæredygtige investeringer for derved at understøtte en bæredygtig udvikling. Det sker bl.a. ved at få flere forbrugere og investorer i bred forstand

til at bidrage til finansieringen af virksomhedernes omstilling til bæredygtighed. Investorer skal dog have et fyldestgørende informationsgrundlag til at træffe investeringsbeslutninger på baggrund af, som dette forslag vil bidrage til at fremskaffe. Forslaget skønnes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget bidrager til bæredygtig udvikling ved at øge gennemsigtigheden om virksomhedernes bæredygtighed.

Herudover forventes offentliggørelsespligterne at være til gavn for konkurrencen og dermed forbrugerne, eftersom bæredygtighedsoplysningerne fremover kan blive et endnu større konkurrenceparameter blandt virksomhederne.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark negativt, idet der kan være en positiv effekt af den yderligere indsigt i, hvad der investeres i pga. yderligere gennemsigtighed og målbarhed.

8. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist for bemærkninger den 10. maj 2021. Der er indkommet høringssvar fra 92-gruppen, Amnesty International Danmark, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Finans Danmark og Forsikring & Pension, Finansforbundet, Forbrugerrådet Tænk og FSR – danske revisorer.

Amnesty International Danmark og Forbrugerrådet Tænk støtter 92-gruppens høringssvar.

Derudover er der indkommet et fælles høringssvar fra Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer.

Generelle bemærkninger

Alle organisationer støtter overordnet set forslaget.

92-gruppen finder det positivt, at de primære områder og forhold som virksomheder skal rapportere om er blevet udspecificeret, samt at det dobbelte væsentlighedsprincip er blevet klarlagt og ordentligt inddraget i forslaget.

Amnesty International Danmark finder det positivt, at forslaget har fokus på anerkendte internationale standarder og principper for ansvarlig virksomhedsadfærd.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer støtter overordnet set forslaget, herunder at standardisere både indholdsmæssigt og i forhold til graden af ensartethed under hensyn til fleksibilitet, hvor det er relevant.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer understreger, at de i forslaget savner grundlag for at vurdere de administrative og økonomiske konsekvenser enkeltvist, i forhold til udvidelse af anvendelsesområde, krav om standarder og en erklæring fra en tredjepart. De opfordrer regeringen til at tilvejebringe dette grundlag fra Kommissionen eller alternativt tilvejebringe et nationalt grundlag for dette.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) havde gerne set, at forslaget i højere grad sikrede inddragelse af fagforeningsrepræsentanter, tværnationale og nationale samarbejdsudvalg og medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer i hele virksomhedens værdikæde.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer er uenige i, at CSRD-forslaget hænger tæt sammen med Kommissionens påtænkte kommende forslag om ”Sustainable Corporate Governance”(SCG), og understreger at forslaget sagtens kan stå alene og uden sammenkobling med SCG-forslaget. Dertil understreges det, at der som følge af CSRD er et endnu mindre behov for SCG-forslaget.

Specifikke bemærkninger

Anvendelsesområde

92-gruppen finder det positivt, at forslaget lægger op til at inkludere alle store virksomheder, samt at forslaget har fokus på kravet om, at der skal udvikles lovpligtige europæiske rapporteringsstandarder på bæredygtighedsområdet.

92-gruppen finder det problematisk, at mange virksomheder er udeladt af forslaget. De anbefaler, at Danmark arbejder for, at alle SMV’er omfattes af de gældende rapporteringskrav, samt at inklusionen af SMV’erne fremskyndes så meget som muligt, så der ikke opstår parallelle systemer og SMV’er ikke stilles konkurrencemæssigt dårligere.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer støtter udvidelsen af anvendelsesområdet ift. børsnoterede virksomheder (undtaget mikro) og store virksomheder i regnskabsklasse C. De ønsker fleksibilitet i

forhold til, at rene finansielle holdingselskaber, der ikke er børsnoterede eller har fremmedfinansiering, under visse betingelser kan undlade konsolidering.

FH mener, at SMV'er i udgangspunktet også bør være omfattet, og henviser til, at proportionale standarder kan bruges til at lempe kravene for SMV'er.

Finans Danmark og Forsikring & Pension er positivt indstillet over for udvidelsen af anvendelsesområdet til alle børsnoterede virksomheder (undtaget mikro) og alle store virksomheder. De påpeger dog, at de eksisterende vurderingsparametre for at identificere de "store virksomheder" i regnskabsdirektivet vil skulle tilpasses, så de giver mening for dem og er relevant for kreditinstitutter og forsikringsvirksomheder i lyset af deres forretningsmodeller. Det gælder særligt parametrene balance og omsætning, idet kun "det gennemsnitlige antal ansatte på over 250" synes at være direkte anvendeligt. Uden en sådan justering vil man ikke have ensartede forhold imellem de finansielle og ikke-finansielle virksomheder.

Standarder

92-gruppen finder det positivt, at forslaget har fokus på anerkendte standarder og principper for ansvarlig virksomhedsadfærd, men de mener at der mangler en ordentlig klarlægelse af relationen mellem de forskellige standarder og principper.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer anerkender behovet for at understøtte EU's Green Deal, men understreger samtidig behovet for balance og fleksibilitet, så den enkelte virksomhed med udgangspunkt i egen forretningsmodel og egne væsentlighedsbetragtninger selv kan vurdere, hvilke emner det måtte give værdi at medtage i rapporteringen, som supplement til de generelle og sektorspecifikke krav.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer vurderer, at konsistens mellem reguleringer og proportionalitet i forhold til administrative byrder er centralt, og at dobbeltrapportering skal undgås, og at virksomheder med ukomplicerede forretningsmodeller ikke skal imødesee de samme byrder som store virksomheder med komplekse forretningsmodeller.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer tilslutter sig, at EU går forrest og sikrer, at udarbejdelse af standarderne på bæredygtighedsområdet sker hurtigt, men uden at gå på kompromis med kvaliteten af standarderne. De finder det desuden vigtigt, at standarderne i videst muligt omfang er internationale, og de gør desuden opmærksomme på, at anvendelse

af eksisterende, kendte standarder vil reducere virksomhedernes omkostninger til implementering af EU-standarderne. De opfordrer endvidere regeringen til at sikre, at EU-Kommissionen arbejder for, at EU-bæredygtighedsrapporteringsstandarderne kan blive fundamentet for og er i overensstemmelse med udviklingen af de globale bæredygtighedsrapporteringsstandarder i regi af fx IFRS Foundation.

Finans Danmark og Forsikring & Pension kan tilslutte sig, at der anlægges proportionalitetsbetragtninger over for små og mellemstore ikke-finansielle virksomheder, så de ikke skal følge de fulde krav, men kan nøjes med at følge proportionale standarder udarbejdet under hensyntagen til SMV-virksomhedernes ressourcer og kompleksitet. Det er dog afgørende, at der sikres konsistens til kravene til den finansielle sektor.

FSR – danske revisorer foreslår, at standarder undergår en mere smidig og mindre tidskrævende beslutningsgang end forslaget lægger op til, når de først er udarbejdet og godkendt af EFRAG's besluttende organer.

Tidsplan

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer finder at tidsplanen for CSRD er for stram og ikke realistisk, hertil understreges at der er for kort tid, både for de omfattede virksomheder, deres rådgivere og myndighedernes implementering af nye rapporteringskrav, som både vedrører bogføringsopgaver, kontroller og processer m.v.

Placering af bæredygtighedsoplysninger

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer tilkendegiver et ønske om, at CSRD skal indeholde fleksibilitet i forhold til placering, hvorefter de ønsker, at redegørelsen kan placeres i en supplerende beretning i årsrapporten, eller hvor dele af rapporten kan integreres med andre elementer i årsrapporten.

Finans Danmark og Forsikring & Pension er enige i, at samtidig offentliggørelse af bæredygtighedsrapport, årsregnskab og ledelsesberetning er vigtig, men virksomhederne bør have fleksibilitet med hensyn til, hvor bæredygtighedsrapporteringen kan offentliggøres.

FH finder det positivt, at Kommissionen lægger op til, at al information i af-rapporteringen offentliggøres som del af virksomhedernes årlige ledelsesrapport.

Revisorerklæring

92-gruppen mener, at det er nødvendigt med endnu mere fokus på revisorers uafhængighed, fx akkrediteringskrav ifm. uafhængighed og indsigt i specifikke sektorer, revisorers lovmæssige forpligtelser i forbindelse med rapporteringer og mulighed for at klage over revisorer.

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer henviser i forhold til kravene om en erklæring med en begrænset grad af sikkerhed til, at 20 pct. af de større danske virksomheder frivilligt i dag vælger en assuranceerklæring efter den internationalt anerkendte revisionsstandard ISAE 3000, og de henviser til, at internationale anerkendte standarder også fremadrettet bør danne grundlag for afgivelse af assuranceerklæringer.

Finans Danmark og Forsikring & Pension er positivt indstillet over for kravet om, at oplysningerne i henhold til CSRD og EFRAG-standarderne skal gøres til genstand for assurance, da det er afgørende for, at der kan fæstnes lid til oplysningerne.

FSR – danske revisorer mener, at det er afgørende, at der etableres et "level playing field" mellem godkendte revisorer og evt. andre akkrediterede bæredygtighedsrevisorer. Det er derfor vigtigt, at disse mødes med samme høje uddannelsesmæssige krav som godkendte revisorer samt generelle krav til kompetencer, ansvar, etik, uafhængighed, kvalitetsstyringssystemer, offentligt tilsyn mm.

Digitalisering

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Finans Danmark, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Danske Rederier og Landbrug & Fødevarer støtter at bæredygtighedsrapporteringen digitaliseres yderligere.

Finans Danmark og Forsikring & Pension finder det afgørende, at oplysningerne bliver digitaliserede, maskinlæsbare og nemt tilgængelige på en central platform, så de kan anvendes i stor skala.

Oplysningskrav

FH efterlyser fokus på social bæredygtighed, herunder inddragelsen af fagforeninger og arbejdstagerrepræsentanter. FH havde gerne set, at forslaget i højere grad sikrede inddragelse af fagforeningsrepræsentanter, tværnationale og nationale samarbejdsudvalg og medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer i hele virksomhedens værdikæde.

FH mener at forslaget bør indeholde en klarere reference til OECD's retningslinjer for multinationale selskaber og FN's "Guiding Principles".

9. Forhandlingsituationen

De fleste lande har udtrykt støtte til formålet med forslaget, og en række ligesindende lande har været fortalere for en ambitiøs tilgang. Der er generel opbakning til standardisering for at sikre sammenlignelighed og til revisorerklæring for at sikre troværdighed. Der er derudover en forståelse for at digitaliseringer er nødvendigt, selvom der er forskel på landenes udgangspunkter på dette område og dermed tempoet og omfanget af denne digitalisering. Nogle lande har haft bekymringer om digitaliseringen.

Flere lande har allerede nu udtrykt bekymring for de korte implementeringsfrister og nogle lande understreger behovet for proportionalitet i forholdet mellem byrderne på virksomhederne og den positive effekt af forslaget, særligt for så vidt angår SMV'er, samt nødvendigheden af sammenhæng til anden lovgivning og OECDs retningslinjer.

Flere lande har udtrykt bekymring i forhold til behovet for at indføre nye sanktionsmuligheder, særligt i forhold til at sanktionsmulighederne alene bliver skærpet for bæredygtighedsoplysningerne og ikke de resterende oplysninger i årsrapporten, herunder de finansielle oplysninger. Flere medlemslande har tilkendegivet bekymring i forhold til administrative sanktioner.

Derudover pågår der en drøftelse af hvor detaljerede kravene i selve lovteksten skal være, og dermed hvor meget diskretion der kan overlades til standardudviklerne i EFRAG, samt hvordan medlemslandene bedst involveres i hele processen, hvor en række lande har ytret en bekymring. Et enkelt land efterspørger klarere forpligtelser for virksomhederne i level 1 og to lande bedre sammenhæng ml. artikel 19a og 19b.

Det forventes, at formandskabet vil fremsætte en fremskridtrapport på denne sag til vedtagelse på Konkurrenceevnerådsmødet den 25. november.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forslaget om at styrke bæredygtighedsrapportering, der er et centralt led i omstillingen af europæisk erhvervsliv til en bæredygtig økonomi. Regeringen lægger stor vægt på, at bæredygtighedsrapporteringen skal indrettes således, at den bliver en konkurrencefordel for de bæredygtige virksomheder.

Regeringen lægger vægt på at fastholde den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet til alle store virksomheder samt børsnoterede virksomheder (undtagen mikrovirksomheder). Regeringen støtter krav om bæredygtighedsrapportering efter kommende detaljerede europæiske regnskabsstandarder,

samt at oplysningerne bliver tilgængelige digitalt, rapporteres i ledelsesberetningen i årsrapporten, og at der valideres med en revisorerklæring.

Regeringen støtter tiltag, der kan fremme erhvervslivets omstilling til en grøn og bæredygtig økonomi og hjælpe med at opnå ambitionerne i den europæiske grønne pagt. I den sammenhæng støtter regeringen formålet om, at der skabes mest mulig gennemsigtighed om virksomheders arbejde med bæredygtighed og lægger stor vægt på, at der vedtages et ambitiøst forslag, der fremmer den grønne omstilling, herunder igennem et lovkrav om Co2-rapportering.

Regeringen mener, at anvendelsesområdet skal være klart angivet og lægger vægt på, at det foreslåede anvendelsesområdet fastholdes, og at tærsklerne bør tilpasses, når der er tale om store finansielle virksomheder, som skal omfattes af kravene, så de er meningsfyldte ift. vurderingerne af deres forretningsmodeller, og mindre finansielle virksomheder ikke utilsigtet omfattes af reglerne for store virksomheder. Samtidig er det vigtigt, at nye standarder udarbejdes med inspiration fra de internationale standarder samt regler på området for finansiell bæredygtighed, så der opnås ensartede rapporteringsgrundlag for de omfattede virksomheder. Derfor arbejder regeringen for, at standardiseringsarbejdet er effektivt og inddrager alle relevante interessenter med henblik på at sikre forankring og opbakning, herunder at den nødvendige involvering af medlemsstaterne sikres. Regeringen arbejder for, at standarderne udarbejdes med udgangspunkt i den europæiske regulering – herunder taksonomiforordningens overordnede miljømål - inden for bæredygtig finansiering, internationale standarder og inden for en realistisk tidsramme.

Regeringen finder det positivt, at bæredygtighedsrapporteringer fremadrettet bliver lettere tilgængelige, da de efter forslaget skal indberettes i et digitalt maskinlæsbart format. Regeringen støtter digitalisering både nationalt og europæisk, men det er vigtigt, at det bliver så let som muligt for virksomhederne at efterleve reglerne. Regeringen lægger derfor vægt på, at kravene står mål med gevinsterne, og at virksomhederne og myndighederne ikke pålægges unødigt store byrder. Det er vigtigt for regeringen, at forslaget ikke kommer til at medføre, at den danske digitale indberetning kan risikere at blive sat tilbage. Det er i den forbindelse blandt andet vigtigt, at der bliver størst mulig sammenhæng i de mange forskellige former for bæredygtighedsrapportering, som virksomhederne er underlagt, og at der ift. oplysningskravene er opmærksomhed på at mindske de administrative byrder og negative erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Direktivet omhandler rapportering på mange områder, ikke kun klima, og dette bør reflekteres bedre, særligt med hensyn til det sociale aspekt samt delene af grønne pagt, der ikke omhandler klimahensyn (herunder biodiversitet,

forurening og cirkulær økonomi). Derudover bør der være yderligere henvisning til OECD's retningslinjer og andre internationale aftaler i forslaget.

Forslaget indeholder et krav om, at medlemsstaterne indfører regler om udstedelse af administrative bøder for overtrædelser af reglerne om bæredygtighedsrapportering. Rækkevidden af bestemmelsen vil skulle afklares nærmere, idet administrative bøder rejser forfatningsmæssige betænkeligheder i relation til grundlovens § 3, 3. pkt., hvorefter den dømmende magt er hos domstolene. Regeringen lægger derfor afgørende vægt på, at Danmark ikke forpligtes til at indføre administrative bøder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund og Nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 2. juli 2021

Sager til forhandlingsoplæg

Forslag til Forordning om maskinprodukter, KOM (2021) 202

Opdateret notat, ændringer ift. grund- og nærhedsnotat af 14. juni 2021 er markeret med streg i venstre margen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen lancerede den 21. april 2021 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om maskinprodukter.

Forslaget blev lanceret som en del af lovpakken om kunstig intelligens, der også omfatter et forslag til forordning om harmoniserede regler for kunstig intelligens og ændring af visse retsakter (KOM (2021) 206).

Forslaget erstatter direktiv 2006/42/EF ("Maskindirektivet") af 17. maj 2006 om maskiner og om ændring af direktiv 95/16/EF, som ophæves ved forordningens anvendelsesdato.

Formålet med forslaget er primært at ensarte reguleringen af maskinprodukter med anden EU-regulering af produkter via en tilpasning til NLF (New Legislative Framework), herunder navnlig til afgørelse nr. 768/2008/EF om fælles rammer for markedsføring af produkter.

Derudover har forslaget til formål at opdatere og modernisere reguleringen af maskinprodukter, særligt med henblik på at adressere en række potentielle sikkerhedsrisici relateret til udbredelsen af nye teknologier. Samtidig skal flere centrale begreber og definitioner præciseres, ligesom anvendelsesområdet og afgrænsningen til andre retsakter skal tydeliggøres for at fjerne juridiske uklarheder og fremme regelefterlevelse og fortsat innovation på markedet. Vedrørende anvendelsesområdet lægges der konkret op til at udvide undtagelsen for transportmidler på vej ud over Unionens typegodkendelseslovgivning. Vedrørende definitioner og forpligtelser indebærer forslaget, at også maskiner der undergår en "væsentlig ændring" er omfattet af forordningens krav. Mens det gældende maskindirektiv alene kræver, at den færdige maskine skal overholde sikkerheds- og sundhedskravene, indebærer udvidelsen til "maskinprodukter", at også delmaskiner fremover skal leve op til disse krav og de fleste andre krav i forordningen.

Det er desuden et formål at øge sikkerheden ved maskinprodukter med høj risiko ved at indføre systematiske tredjepartsvurderinger af disse maskiners overensstemmelse med kravene. Samtidig opdateres listen over kate-

gorier af maskinprodukter med høj risiko (Bilag I). Der lægges i den forbindelse op til at give Kommissionen beføjelser fremadrettet til at udstede delegerede retsakter med henblik på løbende at justere Bilag I.

Forslaget skal endvidere forenkle dokumentationskravene og reducere byrderne for både virksomhederne og miljøet ved at tillade digitale brugsanvisninger.

For at forhindre forskelle i fortolkninger på tværs af EU's indre marked lægges der op til at erstatte det gældende direktiv med en forordning.

Regeringen hilser forslaget velkomment. Maskindirektivet er en helt central retsakt for maskinindustrien og fremstillingsindustrien generelt, og er samtidig - som én af få retsakter på området - endnu ikke tilpasset NLF. Regeringen lægger derfor vægt på, at maskindirektivet tilpasses til den øvrige EU produktlovgivning for at skabe konsistens og tydelighed i krav og vilkår.

Samtidig lægger regeringen vægt på at opdatere og præcisere centrale definitioner og afgrænsninger til andre områder på baggrund af både de hidtidige erfaringer med anvendelsen af direktivet og nye udviklinger for at sikre de bedst mulige rammer for både sikkerheden og den fortsatte innovation på området.

Regeringen lægger stor vægt på, at køretøjer, som ikke er omfattet af EU typegodkendelseskrav, skal forblive under maskinproduktreguleringen, indtil der er gennemført særskilt regulering for disse køretøjer.

Regeringen støtter, at det fremover bliver muligt at levere brugsanvisningen i digital form under visse forudsætninger, herunder at der tages tilstrækkeligt højde for personer, som ikke har adgang til digitale medier.

Regeringen er også overordnet positiv over for en tilpasning af de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav med henblik på at tage højde for nye teknologiers indvirkning på sikkerheden, herunder også risici, der kan opstå i løbet af maskinens levetid. Regeringen lægger dog samtidig vægt på, at nye teknologier ikke i sig selv er farlige, og at der skal stilles proportionale krav til nye teknologier, herunder kunstig intelligens, ligesom at det er vigtigt at skabe sammenhængende regler, herunder i forhold til forordningen om kunstig intelligens.

Regeringen støtter også som udgangspunkt indførelsen af krav om systematiske tredjeparts-overensstemmelsesvurderinger for alle maskinprodukter med høj risiko, hvilket er i overensstemmelse med øvrige NLF-områder og dermed bidrager til både konsistensen på tværs af retsakter og til at øge sikkerhedsniveauet.

Regeringen vurderer dog samtidig, at denne skærpelse, kombineret med udvidelsen af listen over maskinprodukter med høj risiko (Bilag I) med to nye kategorier vedr. kunstig intelligens og software relateret til maskiners sikkerhedsfunktioner kan komme til at påføre fabrikanter af maskiner væsentlige byrder.

For kunstig intelligens lægger regeringen generelt vægt på, at lovgivningsrammen følger en risikobaseret og proportionel tilgang, hvor graden af forpligtelser følger graden af skadevirkning. Derfor finder regeringen det hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med maskiner stilles skærpede krav til den anvendelse af kunstig intelligens, der kan medføre en høj risiko for individer og samfundet. Regeringen lægger imidlertid stor vægt på, at maskinprodukter med høj risiko klart afgrænses til anvendelser, der reelt kan medføre betydelig og svær genoprettelig skade.

Vedr. det forhold, at de fleste af forordningens krav vil komme til at gælde for delmaskiner (maskiner uden en nærmere fastlagt anvendelse, som markedsføres med henblik på indbygning i en færdig maskine), vurderer regeringen, at det på sigt vil have en positiv effekt for erhvervslivet, idet der ikke længere vil være behov for at udarbejde civilretslige kontrakter om hvilke krav, delmaskinerne skal opfylde. Regeringen vurderer, at mange fabrikater af delmaskiner i praksis allerede lever op til de nye krav.

Regeringen lægger vægt på at sikre den rette proportionalitet mellem hensynet til brugernes sikkerhed og de økonomiske byrder forbundet med at overholde gældende krav, sådan at den kommende forordning ikke medfører uforholdsmæssige økonomiske byrder for virksomheder og bliver en barriere for innovation.

Forslaget vil medføre behov for en ændring af gældende regler på området. Det vurderes, at forslaget ikke vil få væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Der er indtil videre afholdt 10 uformelle møder i Rådets arbejdsgruppe og der er planlagt yderligere 5 møder under det Slovenske formandskab. Planerne fra det franske formandskab kendes endnu ikke. Den uformelle gennemgang af forslaget er endnu ikke afsluttet og der foreligger endnu ikke noget ændringsforslag fra formandskabet.

Europa-Parlamentets endelige holdning foreligger endnu ikke. Den foreløbige rapport fra ordføreren er offentliggjort 27/28 oktober.

2. Baggrund

Maskindirektivet har siden 2006 spillet en central rolle i forhold til at garantere et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau for en lang række omfattede produkter og samtidig sikre fair og ensartede konkurrencevilkår på markedet for maskiner. Direktivet har generelt vist sig at være en god og fleksibel ramme, som også har bidraget til den fortsatte innovation på markedet.

Maskindirektivet er imidlertid, som én af efterhånden få harmoniserede produktreguleringer, endnu ikke tilpasset New Legislative Framework (NLF), herunder afgørelse nr. 768/2008/EF om fælles rammer for markedsføring af produkter. Dette skaber udfordringer især for fabrikanter og andre aktører, hvis produkter er reguleret i flere forskellige EU-reguleringer.

Samtidig har den digitale og teknologiske udvikling siden 2006 skabt fundamentet for en række nye teknologi-relaterede sikkerhedsrisici, som maskindirektivet ikke tager højde for. Blandt disse er eksempelvis software-opdateringer, der - også på længere sigt - kan ændre maskiners adfærd, IoT-forbundne maskiner, der kan påvirke maskinens funktionalitet og skabe sikkerhedsudfordringer på flere niveauer, brugen af store mængder data og algoritmer i maskiner, fremvæksten af såkaldte ”kollaborative robotter” hvor robotter og mennesker arbejder sammen uden fysik afskærmning samt udviklingen af autonome mobile maskiner.

Kommissionen vurderer samtidig, at udviklingen siden 2006 har skabt et behov for at revidere den gældende liste over maskiner med høj risiko (Bilag IV til det gældende direktiv).

For maskiner kategoriseret som høj risiko, gælder der i dag ikke et ultimativt krav om involvering af en uafhængig tredjepartsinstans i vurderingen af maskinens overensstemmelse. Denne vurdering kan altså, på linje med alle andre kategorier af maskiner, foretages af fabrikanten selv, såfremt maskinen fremstilles i henhold til en harmoniseret standard. Kommissionen vurderer, at denne procedure bør ændres i overensstemmelse med NLF principperne.

Derudover er der siden 2006 sket en betydelig digital udvikling, som udfordrer det gældende krav i maskindirektivet om, at brugsanvisninger mv. altid skal gøres tilgængelig for brugerne i printet form.

Endelig har der vist sig et behov for at få præciseret en række centrale begreber, som enten har givet anledning til tvivl og uensartede fortolkninger, eller som er helt fraværende i maskindirektivet. Et eksempel på sidstnævnte vedrører maskiner, der efter placering på markedet undergår en ”væsentlig ændring” og dermed ikke længere nødvendigvis er i overensstemmelse med gældende sikkerhedskrav. Der er ligeledes behov for at få præciseret anvendelsesområdet og forholdet til andre områder og retsakter, herunder lavspændingsdirektivet (LVD) 2014/35/EU.

Kommissionen vurderer, at det gældende maskindirektiv i et vist omfang har været fortolket og implementeret forskelligt på tværs af EU, hvilket har udfordret sammenhængskraften på det indre marked og gjort det vanskeligt især for virksomheder, der opererer i flere lande, at overholde reglerne.

Kommissionen har den 21. april 2021 fremsendt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om maskinprodukter, KOM (2021) 202.

Forslaget er oversendt til Rådet den 2. juni 2021 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering i det indre marked og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er primært at ensarte reguleringen af maskinprodukter med anden EU-regulering af produkter via en tilpasning af maskindirektivet, direktiv 2006/42/EF af 17. maj 2006 til NLF (New Legislative Framework), herunder navnlig til afgørelse nr. 768/2008/EF om fælles rammer for markedsføring af produkter.

NLF reglerne indeholder en række centrale definitioner og bestemmelser om generelle forpligtelser for de erhvervsdrivende (dvs. fabrikanten, fabrikantens bemyndigede repræsentant, importør og distributør), krav til produktets sporbarhed (identifikation af produktet/den erhvervsdrivende), krav til indhold i fabrikantens overensstemmelseserklæring, der ledsager produktet, krav til anbringelse af CE-mærkningen, detaljerede krav til bemyndigede organer mv., samt beskrivelse af moduler for vurderingen af overensstemmelsen mellem produktet og forordningens væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav.

Foruden tilpasningen til NLF har forslaget overordnet til formål at opdatere og modernisere reguleringen af maskinprodukter, særligt med henblik på at adressere en række sikkerhedsrisici relateret til udbredelsen af nye teknologier, eksempelvis software-opdateringer, anvendelse af store mængder data og algoritmer i maskiner, kunstig intelligens, robotteknologi mv.

Som en del af moderniseringen og fremtidssikringen af reguleringen skal anvendelsesområdet og afgrænsningen til andre retsakter tydeliggøres, med henblik på at fjerne juridiske uklarheder og fremme regelefterlevelse og fortsat innovation på markedet, ligesom en række centrale begreber og definitioner præciseres, herunder eksempelvis begreberne ”væsentlig ændring”, som dækker over ændring/ombygning af en maskine, som *tidligere* er gjort tilgængelig på markedet eller taget i brug første gang, og ”delmaskine”, som er en maskine uden en nærmere fastlagt anvendelse, som markedsføres med henblik på indbygning i en færdig maskine.

Forslaget skærper endvidere kravene til delmaskiner, idet disse fremover skal leve op til de fleste krav i forordningen, herunder de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav. I maskindirektivet er der alene krav om, at den færdige maskine skal overholde sikkerheds- og sundhedskravene. Formålet er at fjerne usikkerheden om, hvilke krav der gælder for delmaskiner, og overflødig gøre behovet for civile kontrakter mellem fabrikanten af delmaskinen og køberen af delmaskinen (dvs. fabrikanten af den færdige maskine).

Det er desuden et formål med forslaget, at øge sikkerheden ved maskinprodukter vurderet som højrisiko ved at indføre systematiske tredjepartsvurderinger af disse produkters overensstemmelse med gældende krav.

Samtidig lægges der op til at opdatere listen over kategorier af maskinprodukter med høj risiko (Bilag I i forslaget). Der lægges i den forbindelse op til, at give Kommissionen beføjelser til fremadrettet at udstede delegerede retsakter med henblik på at revidere bilaget, så det løbende afspejler den teknologiske udvikling.

Forslaget skal endvidere forenkle dokumentationskravene og reducere byrderne for både virksomhederne og miljøet ved at tillade digitale brugsanvisninger. Det understreges dog, at der fortsat skal tages højde for brugere, der af forskellige årsager ikke kan tilgå eller anvende digitale versioner.

For at forhindre forskelle i fortolkninger på tværs af EU's indre marked lægges der op til at erstatte det gældende direktiv med en forordning.

Den følgende gennemgang fokuserer på NLF tilpasningen af maskindirektivet, samt de ændringer og præciseringer forslaget indebærer ift. det gældende maskindirektiv.

Kapitel I: Almindelige bestemmelser

Sprogbrugen i bestemmelserne i NLF er i stor udstrækning bibeholdt i forslaget, men visse steder er den blevet tilpasset for at muliggøre korrekt tilpasning til det eksisterende maskindirektiv. Et eksempel herpå er definitionen af fabrikant, hvor det er tilføjet, at fabrikant også omfatter fremstilling af maskiner til egen brug, jf. gældende område for maskindirektivet. Lignende tilpasning er tidligere vedtaget i anden produktlovgivning.

Forordningens anvendelsesområde

Anvendelsesområdet er i det væsentligste det samme som i maskindirektivet, dog med tre ændringer.

For det første er området ændret fra at dække ”maskiner og delmaskiner” til nu generelt at dække ”maskinprodukter” som både dækker over maskiner og delmaskiner. Det er ikke en direkte ændring i området for forordningen, men det betyder, at kravene til delmaskiner bliver væsentligt skærpede, idet de fremover skal leve op til næsten de samme krav som færdige maskiner.

For det andet foreslås alle transportmidler til vejtransport undtaget, uanset om de er omfattet af EU Typegodkendelsesregulering eller ej. I det gældende maskindirektiv er køretøjer, der er omfattet af EU typegodkendelseskrav, undtaget, mens transportmidler som fx el-cykler op til 250 W, segboards, el-løbehjul o.l., der ikke er omfattet af særskilt EU regulering, er omfattet af maskindirektivet. Arbejdsmaskiner som fx dumpere, gaffeltrucks o.l. vil ikke falde ind under den nye undtagelse.

Forslaget indebærer, at alle køretøjer, som alene er beregnet til gods- eller persontransport på vej, fremover udelukkende vil være omfattet af det generelle produktsikkerhedsdirektiv (GPSD) og eventuelle nationale regler. Kommissionen har dog fået udarbejdet en undersøgelse, som konkluderer, at der er behov for at udarbejde ny EU regulering på området. Dette er ligeledes afspejlet i Kommissionens arbejdsprogram for 2022, hvor der fremgår et udkast til eventuel ny EU regulering for ”Personal Mobility Devices”. Baggrunden for forslaget i forordningen er, at regulering om maskinprodukter ikke regulerer risici forbundet med færdsel på vej, hvilket er den væsentligste fare forbundet med disse køretøjer.

For det tredje er undtagelsen vedrørende en række produkter omfattet af lavspændingsdirektivet justeret til også at gælde de samme produkter, hvis de er omfattet af radioudstyretdirektivet i stedet for lavspændingsdirektivet. I praksis vil de samme produkter være undtaget fra forordningen om maskinprodukter som fra maskindirektivet.

Forordningens definitioner

I forslaget indføres en række definitioner i overensstemmelse med NLF, for at skabe en ensartet forståelse af de centrale begreber.

Konkret er der med forslaget indsat eller tilpasset en række definitioner fra NLF i forordningen, herunder om hvornår et produkt er gjort tilgængeligt på markedet, hvornår produktet er bragt i omsætning, definitioner på de forskellige økonomiske aktører i omsætningskæden, definitioner vedrørende akkreditering, overensstemmelse, CE mærkning mv.

Der er tilføjet en ny definition af ”brugsanvisning”, som svarer til brugsanvisningsbegrebet i det gældende maskindirektiv.

Derudover er der følgende nye eller ændrede definitioner:

Definitionen af en ”maskine” er ændret, idet det er tilføjet, at maskiner, der alene mangler upload af software, også anses som maskiner (og dermed skal de opfylde forordningens krav).

Definitionen af ”sikkerhedskomponent” foreslås ændret, således at denne også kan være rent digital, som fx software. I dag anses sikkerhedskomponenter kun som værende fysiske komponenter.

Definitionen af ”delmaskine” er tydeliggjort. En delmaskine er en maskine som ikke kan fungere i sig selv med en nærmere bestemt anvendelse, og som kun markedsføres med henblik på indbygning i en færdig maskine. Den gældende definition har givet anledning til uklarhed om, hvad en delmaskine er, og ordlyden er derfor justeret lidt for at gøre det tydeligere. Indholdsmæssigt er der ikke ændret noget.

Definitionerne af ”kæder, tove og seler” er tydeliggjort, idet definitionen er blevet splittet op på de tre delelementer, som nu hver især er blevet defineret som dele til løftmaskiner eller løftetilbehør. Endvidere er der indsat en ny definition af ”stroppe” (engelsk ”slings”), der definerer stropper som dele til løftmaskiner eller løftetilbehør. Definitionen af stropper synes at være i konflikt med den gældende, og uændrede definition, af løftetilbehør, idet den bl.a. definerer tovstropper som løftetilbehør (og dermed kan stropper/slings ikke samtidig være *dele* til løftetilbehør).

Der er tilføjet en definition af ”væsentlig ændring” med henblik på at sikre, at maskiner, som *tidligere* er gjort tilgængelige på markeder eller taget i brug første gang, fortsat overholder de væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav, jf. bilag III, hvis de undergår en ændring som har indflydelse på overholdelsen af de væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav som maskinen er fremstillet i overensstemmelse med.

Der er tilføjet en definition af ”AI-system” (kunstig intelligens system), hvor der henvises til forordningen om harmoniserede regler for kunstig intelligens og ændring af visse retsakter (KOM (2021) 206) (horisontal forordning om kunstig intelligens).

Klassificering af maskinprodukter med høj risiko med høj risiko

Forslaget opstiller klassificeringsregler for maskinprodukter med høj risiko, der giver Kommissionen beføjelser til, på baggrund af klassificeringsreglerne, løbende at vedtage delegerede retsakter med henblik på at tilpasse listen over maskinprodukter med høj risiko i Bilag I.

Maskinprodukter med høj risiko er produkter som udgør en potentielt høj risiko for personer. I vurderingen indgår bl.a. følgende klassifikationskriterier: Skadeskonsekvenser (alvorlighed), sandsynligheden for at der sker skader, ulykkesstatistik og antallet af udsatte personer.

Listen foreslås tilpasset til den teknologiske udvikling og nye typer af maskinprodukter, som udgør en høj risiko. Konkret er der i forslaget tilføjet to nye kategorier til Bilag I:

- Software, der opfylder en sikkerhedsfunktion, herunder AI-systemer
- Maskiner, der omfatter AI-systemer, som opfylder en sikkerhedsfunktion.

Sikkerhedskomponenter

Forslaget giver Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at tilpasse den vejledende liste over sikkerhedskomponenter i bilag II til den tekniske udvikling. Sikkerhedskomponenter er fx nødstopanordninger og beskyttelsesudstyr til detektering af personer.

Forholdet til forordningen om kunstig intelligens

Artiklen beskriver forholdet til den horisontale forordning om kunstig intelligens. Når maskinprodukter indeholder et AI-system, som kravene i den horisontale forordning om kunstig intelligens finder anvendelse på, vil maskinproduktforordningen i forhold til dette AI-system kun finde anvendelse med hensyn til sikker integration i den samlede maskine, med henblik på ikke at bringe sikkerheden af maskinproduktet som helhed i fare.

Kapitel II: Forpligtelser for økonomiske operatører

Forslaget indebærer, at der i overensstemmelse med NLF introduceres forpligtelser for de økonomiske operatører (dvs. fabrikant, fabrikantens bemyndigede repræsentant, importør og distributør). Forslaget introducerer desuden forpligtelser for tredjeparts overensstemmelsesvurderingsorganer involveret i maskiners værdikæde. Rationalet bag forpligtelserne er, at alle led i distributionskæden bør have visse pligter for at sikre, at der kun markedsføres maskinprodukter, som overholder reglerne. Endvidere er det et formål at fremme et effektivt sporbarhedssystem, der gør det nemmere for markedsovervågningsmyndigheder at identificere økonomiske operatører, der har gjort ulovlige eller farlige produkter tilgængelige på markedet.

Fabrikantens forpligtelser

Fabrikanter forpligtes til at levere den påkrævede tekniske dokumentation til at sikre produktets overensstemmelse med de væsentlige krav i forordningen samt at opbevare overensstemmelseserklæringen ti år efter, produktet er gjort tilgængeligt på markedet. Fabrikanten skal desuden sikre, at produktet kan spores, og at fabrikanten kan identificeres gennem et varemærke

eller navn samt adresse. Derudover skal fabrikanten levere en forståelig brugsanvisning på et letforståeligt sprog som bestemt af medlemsstaten. Når det er nødvendigt som følge af risikoen ved produktet, skal fabrikanten desuden foretage stikprøvekontrol af produktet, efter at det er markedsført.

Bemyndigede repræsentanter

Fabrikanten kan udpege en bemyndiget repræsentant etableret i EU, hvilket er mest relevant for fabrikanter etableret i tredjelande. Repræsentanten skal i givet fald kunne levere den dokumentation og information, som er nødvendig for at konstatere produktets overensstemmelse med lovgivningen. Det er dog fortsat fabrikantens opgave at sikre, at produkterne overholder de væsentlige krav.

Importørens forpligtelser

EU importøren skal sikre sig, at fabrikanten i et tredjeland har gennemført overensstemmelsesvurderingen og har udarbejdet den nødvendige dokumentation. I det tilfælde, at maskinproduktet udgør en risiko, skal importøren underrette fabrikanten samt markedsovervågningsmyndighederne. Derudover skal importøren sikre, at kontaktoplysninger fremgår af produktet, og at der udføres stikprøvekontrol af produktet, når det er nødvendigt. Importøren skal være i besiddelse af en kopi af overensstemmelseserklæringen med henblik på udlevering til markedsovervågningshederne i 10 år efter, at produktet er bragt på markedet.

Hvis importøren bringer produktet i omsætning under sit eget navn, tilfalder der importøren de samme forpligtelser som fabrikanten.

Distributørens forpligtelser

Distributøren er ikke direkte ansvarlig for maskinproduktets overensstemmelse med lovgivningen. Distributøren skal dog kontrollere, at produktet er ledsaget af den krævede dokumentation og sikkerhedsinformation. Såfremt distributøren forårsager en ændring af produktet, er det distributørens ansvar at sikre, at produktet er i overensstemmelse med kravene. Distributøren har tillige en forpligtelse til at foretage de nødvendige foranstaltninger, hvis risici ved produktet opdages, og til at samarbejde med de relevante myndigheder.

Andre tilfælde, hvor fabrikantens forpligtelser gælder

En fysisk eller juridisk person, der ikke er fabrikanten, importøren eller distributøren, og som foretager væsentlige ændringer af maskinproduktet, anses som fabrikant i henhold til forordningen og er underlagt fabrikantens forpligtelser, jf. artikel 10, for den del af maskinproduktet, der påvirkes af ændringen, eller for hele maskinproduktet, hvis den væsentlige ændring har indflydelse på hele maskinproduktets sikkerhed.

Identifikation af erhvervsdrivende

Forslaget forpligter erhvervsdrivende til, efter forespørgsel, at kunne identificere a) enhver erhvervsdrivende, som har leveret dem et maskinprodukt, og b) enhver erhvervsdrivende, som de har leveret et maskinprodukt til. Erhvervsdrivende skal kunne præsentere disse oplysninger i ti år efter, at de har fået leveret maskinen eller har leveret maskinen til andre.

Kapitel III: Maskiners overensstemmelse

Forslaget indfører en overensstemmelsesformodning, der refererer til de relevante harmoniserede standarder. Et maskinprodukt som er i overensstemmelse med de standarder, der er udviklet med afsæt i de væsentligste sundheds- og sikkerhedskrav i Bilag III og offentliggjort i EU-tidende, formodes således at være i overensstemmelse med disse krav.

I de tilfælde, hvor der ikke findes harmoniserede standarder, får Kommissionen bemyndigelse til at vedtage tekniske specifikationer via gennemførelsesretsakter. Denne mulighed kan alene anvendes i de tilfælde, hvor standardiseringsorganerne ikke er i stand til at tilvejebringe standarder, eller hvor disse organer tilvejebringer standarder, som ikke besvarer Kommissionens standardiseringsanmodning og de væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav, jf. Bilag III.

Forslaget henviser til artikel 30 i forordningen om akkreditering og markedsovervågning (765/2008/EF) vedr. krav til CE mærkning.

Kapitel IV: Overensstemmelsesvurdering

Procedure for overensstemmelsesvurdering for maskinprodukter med undtagelse af delmaskiner

Forslaget fastsætter kravene til overensstemmelsesvurdering for henholdsvis maskinprodukter, der udgør en høj risiko (jf. Bilag I), og øvrige maskinprodukter.

For maskinprodukter, der ikke er nævnt i Bilag I, skal fabrikanten eller dennes bemyndigede repræsentant anvende den interne produktionskontrolprocedure (modul A) som beskrevet i Bilag VI.

For maskinprodukter, der er nævnt i Bilag I, skal fabrikanten eller dennes bemyndigede repræsentant anvende enten:

- EU-Typeafprøvning (modul B) som beskrevet i Bilag VII kombineret med Typeoverensstemmelse på grundlag af intern produktionskontrol (modul C) som beskrevet i Bilag VIII, *eller*
- Overensstemmelse på grundlag af fuld kvalitetssikring (modul H), som beskrevet i Bilag IX.

Modulerne er yderligere beskrevet senere i notatet under bilag VI-IX.

I forhold til det gældende maskindirektiv er det en skærpelse af kravene, at fabrikanten ikke længere kan anvende intern produktionskontrol til Bilag I maskinprodukter, som er fremstillet i henhold til en harmoniseret standard.

Endvidere er bestemmelsen om typeoverensstemmelse på grundlag af intern produktionskontrol ny i forhold til maskindirektivet. Det er en følge af NLF tilpasningen, hvor der er krav om produktionskontrol af produkterne, når disse samtidig er omfattet af krav om EU-typeafprøvning, dvs. konstruktionskontrol af et tredjeparts organ.

Procedure for overensstemmelsesvurdering delmaskiner

Forslaget viderefører den gældende procedure.

En delmaskines fabrikant eller dennes repræsentant skal sikre, at der udarbejdes relevant teknisk dokumentation, monteringsvejledning og en EU-inkorporeringserklæring. Monteringsvejledningen og EU-inkorporeringserklæringen skal ledsage delmaskinen.

Som tidligere nævnt følger det dog af krav i andre bestemmelser, at kravene til delmaskiner skærpes.

Kapitel V: Notifikation af overensstemmelsesvurderingsorganer

Forordningens bestemmelser om bemyndigede organer, også kaldt overensstemmelsesvurderingsorganer, præciseres i overensstemmelse med NLF, herunder præciseres det, hvem der kan udpege dem, og hvilke kriterier de skal leve op til.

Medlemsstaterne forpligtes til at udpege en myndighed, som vil være ansvarlig for vurdering, notifikation og senere overvågning af de bemyndigede organer. Bemyndigelsen af disse organer skal desuden meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater. Der må ikke være interessekonflikter mellem den bemyndigende myndighed og de bemyndigede organer.

De bemyndigede organer skal være et tredjepartsorgan og uafhængigt af den organisation eller det produkt, det vurderer. Organets medarbejdere må bl.a. ikke udøve et erhverv eller andre aktiviteter, der har relation til de produkter, som vurderes. Hvis et bemyndiget organ benytter sig af underentreprise eller anvender en dattervirksomhed, skal det sikre sig, at den pågældende virksomhed lever op til de samme krav, som stilles til det bemyndigede organ. Organet er fortsat ansvarligt for alle de opgaver, der udføres.

Der fastsættes desuden en række kriterier for ansøgnings- og notifikationsprocedurer. Ansøgning om notifikation afhænger overordnet af, om et

overensstemmelsesvurderingsorgan er akkrediteret eller ej. Hvis der foreligger akkreditering, skal ansøgningen om notifikation ledsages af denne. Hvis organet ikke er akkrediteret, vil det være nødvendigt at levere anden dokumentation, der er nødvendig for at kontrollere, om kravene til organet er opfyldt. Hvis notifikationen er baseret på et akkrediteringscertifikat, kan det pågældende organ udføre aktiviteter som bemyndiget organ efter to uger, såfremt der ikke gøres indsigelser. Tidsperioden er derimod to måneder, hvis notifikationen ikke er baseret på et akkrediteringscertifikat.

Forslaget fastlægger regler om ændringer af notifikationer, som sker på baggrund af, at et bemyndiget organ ikke opfylder sine forpligtelser. Det er den bemyndigende myndighed, som foretager vurderingen og underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater, hvis der sker ændringer. Kommissionen forpligtes desuden til at undersøge alle sager, hvor et bemyndiget organs kompetence betvivles, og om nødvendigt anmode den bemyndigende myndighed om at træffe de fornødne foranstaltninger.

De bemyndigede organer forpligtes til at underrette den bemyndigende myndighed om bl.a. tilfælde, hvor udstedelse af en attest er blevet nægtet, eller hvor der er sket ændringer i notifikationen og forhold, der har indflydelse på omfanget af og betingelserne for notifikationen.

Kapitel VI: Overvågning af EU-markedet og kontrol af maskinprodukter, der indføres på EU-markedet, og EU-beskyttelsesprocedure

Forslaget indebærer, at EU Forordning (2019/1020) om markedsovervågning og produktoverensstemmelse (markedsovervågningsforordningen) gælder for alle maskinprodukter omfattet af forslagets anvendelsesområde.

Forslaget indfører krav til markedsovervågningsmyndigheder om at evaluere alle relevante krav til et maskinprodukt, når der er tilstrækkelig grund til at tro, at produktet er ulovligt markedsført. De rette foranstaltninger træffes herefter i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Hvis markedsovervågningsmyndigheder konstaterer manglende overensstemmelse, kan de forbyde eller begrænse tilgængeliggørelsen af produktet samt trække eller kalde produktet tilbage fra markedet. Hvis produktets manglende overensstemmelse omfatter andre medlemsstater, skal Kommissionen og de øvrige medlemsstater underrettes om evalueringen og de trufne foranstaltninger. Der kan herefter gøres indsigelse imod berettigelsen af den trufne foranstaltning.

Forslaget medfører, at beskyttelsesproceduren i henhold til NLF finder anvendelse på maskinprodukter. Proceduren træder i kraft, hvis Kommissionen eller en medlemsstat er uenig i en anden medlemsstats nationale foran-

staltning. I disse tilfælde skal Kommissionen evaluere den pågældende foranstaltning og på baggrund af resultatet vedtage en implementeringsretsakt, der afgør, hvorvidt foranstaltningen er berettiget.

Hvis Kommissionen anser foranstaltningen for berettiget, pålægges det alle medlemsstater at indføre de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at produktet trækkes tilbage fra markedet. Omvendt, hvis Kommissionen anser foranstaltningen for uberettiget, må medlemsstaten, der indførte foranstaltningen, trække den tilbage.

Hvis den manglende overensstemmelse skyldes mangler ved de harmoniserede standarder, skal Kommissionen underrette de relevante standardiseringsorganer.

Forslaget indfører desuden en procedure for de maskinprodukter, som opfylder kravene, men som stadig udgør en risiko for menneskers sundhed og sikkerhed. Forslaget indebærer, at en medlemsstat kan pålægge den erhvervsdrivende at træffe de nødvendige foranstaltninger for alle maskinprodukter, som er gjort tilgængelig på markedet. Kommissionen og de øvrige medlemsstater skal ligeledes underrettes under denne procedure.

Kommissionen skal evaluere de nationale foranstaltninger og på baggrund af resultaterne vedtage en gennemførselsretsakt, der afgør, hvorvidt foranstaltningen er berettiget, og om nødvendigt foreslå passende alternative foranstaltninger.

Kapitel VII: Delegerede beføjelser og udvalgsprocedure

Udøvelse af delegerede beføjelser

Forslaget regulerer Kommissionens beføjelser til at udstede delegerede retsakter, som omtalt under kapitel I.

Beføjelsen til at udstede delegerede retsakter tildeles Kommissionen for en femårig periode, hvorefter den forlænges i en tilsvarende periode, med mindre Europa-Parlamentet eller Rådet gør indsigelser senest tre måneder før periodens udløb.

Når Kommissionen vedtager en delegeret retsakt, skal den notificere Europa-Parlamentet og Rådet herom. Retsakten vedtages, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelser inden for to måneder. Fristen for indsigelser kan forlænges med yderligere to måneder på initiativ fra Europa-Parlamentet eller Rådet.

Endvidere indeholder forslaget bestemmelser om et udvalg, som skal assistere Kommissionen i henhold til reglerne i forordning EU 1025/2012 eller anden EU-lovgivning.

Kapitel VIII: Fortrolighed og sanktioner

Forslaget slår fast, at alle involverede parter skal respektere gældende regler og krav om fortrolighed i forhold til information og data, der indsamles i forbindelse med udførelsen af opgaver i overensstemmelse med forordningen.

Forslaget lægger op til at videreføre medlemsstaternes ret og forpligtelse til at fastsætte effektive, proportionale og afskrækkende sanktioner for at overtræde forordningens bestemmelser, og at notificere Kommissionen om disse senest 24 måneder efter forordningens ikrafttrædelse.

Kapitel IX: Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser

Den foreslåede forordning vil finde anvendelse 30 måneder efter ikrafttrædelse med henblik på at give fabrikanter, bemyndigede organer og medlemsstater tid til at tilpasse sig nye krav. Samtidig ophæves 2006/42/EF.

Endvidere ophæves direktivet om certificering og mærkning af ståltøve, lænkekæder og kroge (73/361/EØF). Kravene er indeholdt i maskindirektivet, og det gamle direktiv burde have været ophævet for længe siden. Ophævelsen har ingen praktisk betydning.

Derudover foreslås det, at bestemmelserne vedr. markedsovervågning og den nye beskyttelsesprocedure skal finde anvendelse på det gældende maskindirektiv straks efter forordningens ikrafttrædelse.

Der indføres generelle overgangsbestemmelser, der fastslår, at maskiner, som er bragt i omsætning inden 3,5 år efter forordningens ikrafttræden, og som er i overensstemmelse med maskindirektivets krav, fortsat skal anses for lovlige. Endvidere foreslås det, at EF-typeafprøvningsattester, der er udstedt i henhold til de tidligere krav, fortsat skal anses for gyldige indtil 3,5 år efter ikrafttrædelsesdatoen for forordningen, medmindre de udløber inden denne dato.

Bilag I: Maskinprodukter med høj risiko

Listen over maskinprodukter, som udgør en høj risiko, og hvor der med forslaget indføres krav om ekstern overensstemmelsesvurdering, er revideret. Følgende kategorier er tilføjet listen:

- Software, der opfylder en sikkerhedsfunktion, herunder AI-systemer.
- Maskiner, der omfatter AI-systemer, som opfylder en sikkerhedsfunktion.

Bilag II: Vejledende liste over sikkerhedskomponenter

Følgende sikkerhedskomponenter foreslås tilføjet til den vejledende liste i bilag V:

- Software, der opfylder en sikkerhedsfunktion, herunder AI-systemer.
- Filtreringssystemer beregnet til at indgå i maskinkabiner for at beskytte operatører eller andre personer mod farlige materialer og stoffer, herunder pesticider, og filtre til sådanne filtreringssystemer.

Bilag III: Væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav

Sikkerheds- og sundhedskravene fra maskindirektivet er generelt blevet videreført i forslaget. Forslaget indeholder dog følgende væsentlige ændringer vedr. henholdsvis traditionelle maskinprodukter og maskinprodukter med nye teknologier.

Væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav relateret til ny teknologi

Den teknologiske udvikling har medført behov for at indarbejde nye krav i bilag III vedrørende forskellige nye teknologier.

Maskinprodukter med kunstig intelligens vinder frem, og Kommissionen vurderer der derfor nødvendigt at indføre krav forbundet med det. Der indføres krav om, at fabrikanten skal foretage en risikovurdering af farer forbundet med kunstig intelligens i hele maskinproduktets levetid, og styresystemet skal konstrueres således, at produktet kan anvendes sikkert i hele dens levetid. Endvidere indføres der krav om data logning, og at data skal løbende kunne stilles til rådighed for myndigheden i op til ét år.

Maskinprodukter tilkobles i stigende omfang internettet ('IoT') hvilket medfører behov for at indføre nye krav vedr. **cybersikkerhed**.

Ligeledes medfører tilslutningen til internettet også et behov for at indføre krav vedr. **software opdatering**. Software vil blive omfattet af definitionen af en sikkerhedskomponent, og skal dermed opfylde relevante krav i maskinproduktforordningen.

Indførelsen af **kollaborative robotter** medfører en risiko forbundet med samspillet mellem robot og menneske. Der indføres derfor krav om, at både fysiske og psykiske skader forbundet med kontakten med bevægelige dele skal tages i betragtning og forebygges.

Endelig medfører udbredelsen af **autonome mobile maskiner** behov for nye krav relateret til disse. Autonome mobile maskiner skal forsynes med sikkerhedsanordninger, så de kan anvendes sikkert, og de skal kunne overvåges direkte eller indirekte af en person under brugen.

Væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav relateret til traditionelle maskinprodukter

Forslaget indeholder en række justeringer af kravene i bilag III for at øge den juridiske klarhed. Følgende punkter i bilag III ændres i tillæg til ovennævnte krav vedr. ny teknologi:

Krav om risikovurdering af sammenbygninger af maskiner og delmaskiner, krav om at brugerne skal kunne teste sikkerhedsfunktionerne, og krav om at personer skal kunne reddes ud fra en maskine.

Brugsanvisninger tillades leveret i digital form. Køberen kan på købstidspunktet kræve at få brugsanvisningen leveret i papirform. Der er endvidere tilføjet krav om oplysning om internetadressen, hvor EU Overensstemmelseserklæringen kan hentes, og oplysningspligten vedr. emission af skadelige stoffer er skærpet.

Oplysningspligten vedr. vibrationsniveauet fra bærbare hhv. mobile maskiner er skærpet og der er tilføjet krav om udformning af bærbare maskiner, så der kan tilsluttes udsugning, hvis relevant.

Følgende krav til mobile maskiner er justeret: Krav om alarm på sikkerhedssele e.l. på førerpladsen, krav vedrørende automatisk opladning, krav om at selvkørende sprøjter med fører skal forsynes med førerkabine med filteranlæg samt krav om forebyggelse af mobile maskiners kontakt med strømførende luftledninger.

Sluttelig er kravene til betjeningsanordninger på personløftere lempet således, at der ikke altid kræves holdekontakt ('dødmandskontakt').

Bilag IV: Teknisk dokumentation

Tilføjelse af krav om dokumentation af software samt dokumentation af sikkerhed ved fjernbetjente eller autonome maskinprodukter.

Bilag V EU-Overensstemmelseserklæring

Indholdet af EU-Overensstemmelseserklæringen for maskinprodukter med undtagelse af delmaskiner er NLF tilpasset, dog med den tilføjelse, at opstillingsadressen på fast installerede løftetemaskiner også skal fremgå af erklæringen.

Krav til EU-Inkorporeringserklæring for delmaskine er videreført fra maskindirektivet.

Bilag VI – IX overensstemmelsesvurderingsmoduler:

Forslaget indfører en række NLF tilpasninger af de gældende overensstemmelsesvurderingsmoduler.

Bilag VI omhandler Intern produktionskontrol, hvor det alene er fabrikantens ansvar, at sikre overholdelse med forordningens krav.

Bilag VII omhandler EU-typeafprøvning, hvor et bemyndiget organ skal undersøge den tekniske konstruktion af maskinproduktet og sikre og erklære, at maskinen opfylder kravene i forordningen.

Bilag VIII omhandler Typeoverensstemmelse på grundlag af intern produktionskontrol. Bilag VIII er ny i forhold til det gældende maskindirektiv. Bilag VIII anvendes sammen med bilag VII EU-typeafprøvning. Fabrikanten skal sikre sig og erklære, at de pågældende maskinprodukter er i overensstemmelse med typen, som beskrevet i EU-typeafprøvningsattesten.

Bilag IX omhandler overensstemmelse på grundlag af fuld kvalitetssikring. Bilaget er en NLF tilpasning af bilag X i det gældende maskindirektiv. Fabrikanten skal sikre sig og erklære, at fabrikantens maskinprodukter er i overensstemmelse med forordningen, på baggrund af et godkendt kvalitetssikringssystem.

Bilag X Monteringsvejledning for delmaskiner

Videreførelse af gældende krav.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO). Ivan Štefanec (EPP) er udpeget som ordfører. Europa-Parlamentet forventes at vedtage deres holdning i marts 2022.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om en teknisk tilpasning til allerede gældende fællesskabsregulering og den foreslåede tilpasning gennemføres på EU-niveau. Regeringen vurderer på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Maskindirektivet er implementeret i dansk ret ved

- lov nr. 799 af 9. juni 2020 om produkter og markedsovervågning,
- lov nr. 155 af 20. februar 2013 om indretning m.v. af visse produkter,
og
- bekendtgørelse nr. 693 af 10. juni 2013 om indretning m.v. af maskiner.

Bekendtgørelsen om indretning m.v. af maskiner, der gengiver maskindirektivet i bilagsform, er oprindeligt udstedt i medfør af lov om indretning m.v. af visse produkter.

Lov om indretning m.v. af visse produkter er ved lov om produkter og markedsovervågning delvist ophævet, således at bekendtgørelse om indretning m.v. af maskiner nu har ophæng i lov om produkter og markedsovervågning.

Det fremgår eksplicit af lov om produkter og markedsovervågning, at den finder anvendelse på de produkter, der er omfattet af det nugældende maskindirektiv. Loven danner blandt andet den overordnede ramme for den erhvervsdrivendes pligter, fastlægger kontrolmyndighedens afgørelseskompetence m.v.

Lov om indretning m.v. af visse produkter regulerer efter den delvise ophævelse i udgangspunktet alene de konkrete forpligtelser for den erhvervsdrivende afhængig af dennes rolle af afsætningen af maskinen.

Bekendtgørelsen om indretning m.v. af maskiner fastlægger blandt andet de konkrete forpligtelser for fabrikanten og tekniske krav til maskinen.

Det bemærkes, at bekendtgørelse om indretning m.v. af maskiner forventeligt erstattes af en ny bekendtgørelse herom pr. 1. juli 2021.

Det forventes ydermere, at lov om indretning m.v. af visse produkter ophæves i sin helhed i sommeren 2022.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En ny forordning om maskinprodukter vil være direkte gældende i dansk ret.

En vedtagelse af forslaget vil dog samtidig medføre behov for ændring af lov. nr. 799 af 9. juni 2020 om produkter og markedsovervågning, samt udstedelse af en ny bekendtgørelse om indretning m.v. af maskiner indeholdende kravene fra den nye forordning om maskinprodukter med fastsættelse af sprogkrav og strafbestemmelser.

En vedtagelse af forslaget vil endvidere medføre behov for ændring af bekendtgørelse nr. 40 af 14. januar 2019 om forsøgsordning for motoriseret løbehjul, bekendtgørelse nr. 41 af 14. januar 2019 om forsøgsordning for selvbalerende køretøj og motoriseret skateboard og bekendtgørelse nr. 941 af 19. maj 2021 om forsøg med selvkørende enheder.

Økonomiske konsekvenser

Det vurderes, at forslaget ikke vil få væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Tilpasningen af forordningen til NLF vurderes overordnet at ville medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser. En ensretning af terminologien i lovgivningen og forpligtelserne for de økonomiske operatører vil forenkle reglerne og give mere klare vilkår for både myndigheder og økonomiske operatører.

For de erhvervsdrivende forventes tilpasningen til NLF at medføre meget begrænsede byrder på kort sigt som følge af omstillingen til de nye forpligtelser, idet de erhvervsdrivende allerede er bekendt med NLF og arbejder inden for denne ramme.

På lidt længere sigt er det forventningen, at forslaget vil medvirke til administrative lettelser for erhvervslivet, idet tilpasningen til anden nyere indre markedsregulering vil sikre en ensretning af bl.a. definitioner og forpligtelser. Dette vil gøre det lettere for virksomhederne at følge reglerne, navnlig hvis deres produkter også skal opfylde andre krav, end de krav som følger direkte af forordningen. Myndighedernes håndhævelse af reglerne vil blive mere ensartet og dermed mindre bebyrdende.

Forslaget om at omlægge retsakten fra et direktiv til en forordning forventes også at medføre lettelser, idet fabrikanter og importører ikke længere har behov for at undersøge de nationale implementeringer af reglerne.

Derudover vil forslaget om digitale brugsanvisninger medføre betydelige administrative lettelser for erhvervslivet.

Tilpasningen af bilag III vedr. væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav, herunder særligt tilføjelserne vedr. maskiner med nye teknologier, forventes at medføre begrænsede økonomiske omkostninger for fabrikanter.

Vedr. det forhold, at forordningen regulerer 'maskinprodukter', og at de fleste af forordningens krav derfor - som noget nyt - vil komme til at gælde for delmaskiner og ikke kun færdige maskiner, vurderes det, at mange fabrikanter af delmaskiner i praksis allerede lever op til de nye krav, og at forslaget dermed kun vil have begrænsede eller ingen omkostninger. Der vil dog være fabrikanter, som vil få en engangsomkostning. På sigt vil dette forslag have en positiv økonomisk effekt for erhvervslivet, idet der ikke længere vil være behov for at udarbejde civile kontrakter om hvilke krav, delmaskinerne skal opfylde. Dermed undgås også tvister.

Ændringen af overensstemmelsesvurderingsproceduren for højrisiko maskiner vil medføre betydelige engangsomkostninger for de fabrikanter, som

i dag alene benytter sig af den interne overensstemmelsesprocedure med afsæt i gældende standarder, idet der vil være ekstraomkostninger forbundet med kravet om ekstern vurdering af bilag I maskiner. Selvom Kommissionens evaluering af maskindirektivet konkluderede, at de fleste fabrikanter i forvejen frivilligt benytter sig af overensstemmelseserklæringer ved tredjepart og dermed allerede lever op til de nye krav, vurderes der fortsat at være en række mindre og mellemstore virksomheder i Danmark, som ikke gør det. Endvidere vil forslaget medføre, at også væsentlige ændringer af højrisikomaskiner vil være underlagt krav om tredjeparts kontrol, hvilket vil være en betydelig meromkostning i forhold til i dag.

Tilpasningen af listen over høj-risiko maskiner i bilag I med tilføjelse af to nye kategorier vedrørende kunstig intelligens forventes tilsammen at medføre betydelige økonomiske omkostninger for fabrikanter af høj-risiko maskiner med kunstig intelligens, der varetager sikkerhedsfunktioner.

De samlede økonomiske konsekvenser for erhvervslivet af forslaget vurderes at være positive navnlig fordi der opnås administrative lettelser som følge af NLF tilpasningen samt fordi muligheden for at levere digitale brugsanvisninger medfører betydelige besparelser for erhvervslivet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes at kunne forbedre beskyttelsesniveauet for brugere af maskinprodukter som følge af tilpasningerne i særligt bilag I og bilag III samt kravet om obligatorisk involvering af bemyndiget organ ifm. højrisiko-maskiner (Bilag I).

Forslaget vil endvidere fortsat sikre et velfungerende indre marked, herunder et digitalt marked. Forslaget vil sikre, at EU's maskinsektor vil være konkurrencedygtig i EU og på det digitale globale marked, idet muligheden for at CE mærke software med sikkerhedsfunktioner, herunder kunstig intelligens, kan have en positiv virkning på konkurrenceevnen, vurderer Kommissionen.

Forslaget om digitale brugsanvisninger vil samtidig have positive konsekvenser for klima og miljø, ligesom det bidrager til at fremme den digitale dagsorden.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 5. maj 2021. Der er modtaget svar fra: Dansk Industri og Landbrug & Fødevarer.

Dansk Industri støtter overordnet revisionen af maskindirektivet i form af en ny forordning, som tager afsæt i en tilpasning til henholdsvis NLF og

den foreslåede forordning om kunstig intelligens. Dansk Industri har samtidig en overordnet bekymring for, at forslaget i så stort omfang omfatter kunstig intelligens i maskinprodukter, og for det generelle krav om overensstemmelsesvurdering via tredjepart for højrisikomaskiner. Dansk Industri vurderer, at det kan påvirke innovationen og anvendelsen af nye teknologier negativt og påføre virksomhederne unødvendige omkostninger.

Vedr. NLF tilpasningen vurderer Dansk Industri, at formuleringer og definitioner ikke bør afvige fra afgørelse 768/2008/EF og forordning 765/2008, med mindre dette kan begrundes. Dansk Industri fremfører i den forbindelse en række konkrete opmærksomhedspunkter, hvor de opfordrer til justeringer af forslaget. Det vedrører for det første forslagets meget specifikke krav til teknisk dokumentation, som Dansk Industri mener i stedet bør placeres i den fremtidige revision af den blå vejledning (Blue Guide), ligesom flere krav bør gøres teknologineutrale.

For det andet vurderer Dansk Industri, at forslaget om at give Kommissionen beføjelser til at udvikle tekniske specifikationer i de tilfælde, hvor standarder ikke er tilgængelige, bør udgå, eller at kravene hertil bør ændres, da forslaget ellers kan underminere NLF og det etablerede standardiserings-system.

For det tredje ønsker Dansk Industri en præcisering af, hvordan kravene til overensstemmelsesvurdering skal udmøntes i praksis, særligt i lyset af de krav, der parallelt stilles til dette i forordningen om kunstig intelligens. Dansk Industri vurderer, at forslagene om overensstemmelsesvurdering for hele produktets levetid bryder markant med NLF og rejser en række ubesvarede spørgsmål, som bør besvares og begrundes.

For det fjerde bakker Dansk Industri op om de elementer i forslaget, der udgør forbedringer i forhold til NLF, herunder muligheden for at anvende elektroniske overensstemmelseserklæringer og levere brugsanvisningen i digital form. Vedr. sidstnævnte foreslås samtidig præciseringer af kravene til adgangen til brugsanvisningen og opbevaring af denne i tilfælde af at fabrikanten ikke længere findes.

For det femte vurderer Dansk Industri, at kravet til visse erhvervsdrivende om oplysning af e-mail adresse er positivt fra et digitaliseringsperspektiv, men at andre typer oplysninger måske vil være hensigtsmæssige i lyset af produkternes levetid.

Vedr. kunstig intelligens mener DI, at der er uoverensstemmelse mellem de foreslåede tilføjelser til bilag I vedr. højrisiko-maskinprodukter og tilsvarende definitioner af højrisiko-anvendelse i produkter i forordningen om

kunstig intelligens. Der er derfor behov for en afklaring af, hvilke anvendelser af kunstig intelligens i maskinprodukter, der er omfattet af henholdsvis den ene og den anden forordning, og om der er overensstemmelse. Dansk Industri mener, at kravene alene bør omfatte de anvendelser af kunstig intelligens, der påvirker brugernes sikkerhed.

Vedr. kravene til cybersikkerhed henviser Dansk Industri til, at Kommissionen parallelt arbejder på delegerede retsakter vedr. cybersikkerhed i radioprodukter, hvilket vil betyde, at virksomhedernes skal forholde sig til flere retsakter i forhold til cybersikkerheden i det samme produkt. Dansk Industri opfordrer Danmark til at arbejde for en horisontal tilgang til cybersikkerhed baseret på NLF-principperne. Dansk Industri anser det for problematisk, at der med forslaget lægges op til, at certificeringsordninger under ENISA fremover kan anvendes til at opnå formodning om overensstemmelse med cybersikkerhedskravene under maskinproduktforordningen, da certificering på den måde indirekte kan blive obligatorisk, hvilket ikke har været intentionen.

Vedr. kravet om tredjepartsgodkendelse for højrisikomaskiner finder Dansk Industri det uheldigt, at muligheden for selvkontrol dermed forsvinder i forhold til højrisikomaskiner. Dansk Industri vurderer, at det vil medføre betydelige omkostninger for små og mellemstore virksomheder. Samtidig foreslår Dansk Industri, at der bør arbejdes for at få undtaget maskinprodukter, der ombygges eller forbedres, fra kravet, idet det ellers vil betyde, at maskinprodukter ikke i tilstrækkeligt omfang vil blive optimeret.

Vedr. væsentlige ændringer finder Dansk Industri generelt Kommissionens forslag positivt med henvisning til, at det nu bliver afklaret, hvad der udgør en væsentlig ændring, samt at den, der foretager den væsentlige ændring, overtager ansvaret for maskinen og for at få gennemført en ny overensstemmelsesvurdering. Dansk Industri efterspørger i den forbindelse dog en præcisering af ansvarsfordelingen mellem ombyggeren og den oprindelige fabrikant, ligesom det bør undersøges, om fabrikanten kan beskyttes yderligere mod eventuelle skader i forbindelse med ombygningen, med henblik på at understøtte udvikling af bæredygtige løsninger.

Vedr. overgangsperioden sætter Dansk Industri spørgsmålstegn ved, om denne er realistisk set i lyset af behovet for udvikling af nye standarder.

Dansk Industri anfører endelig til, at Danmark arbejder for at sikre en tæt koordination af de mange forskellige produkt-relaterede EU-initiativer, der aktuelt er i gang, så resultatet bliver en samlet lovgivningsmæssig ramme, der fungerer for virksomhederne og understøtter det indre marked.

Landbrug & Fødevarer deler ambitionen om en lovramme, der i tilstrækkelig grad dækker risici forbundet med nye teknologier.

Landbrug & Fødevarer er samtidig positiv over for mulighederne for digital dokumentation. Landbrug & Fødevarer bakker dog ikke op om Kommissionens forslag til overordnet model, der indebærer at ændre det gældende maskindirektiv til en forordning, idet organisationen vurderer, at dette vil kunne forringe relevante rammevilkår for fødevareklyngen.

9. Forhandlingsituationen

Der er indtil videre afholdt 10 uformelle møder i Rådets arbejdsgruppe, og der er planlagt yderligere 5 møder under det slovenske formandskab i 2021. Planerne fra det franske formandskab kendes endnu ikke. Den uformelle gennemgang af forslaget er endnu ikke afsluttet, og der foreligger endnu ikke noget ændringsforslag fra formandskabet.

Regeringen forventer, at alle medlemsstater tilslutter sig forslaget til forordningen efter forskellige forventede justeringer af teksten. En del lande har fremsendt forslag til tekstmæssige ændringer. Navnlig følgende punkter har givet anledning til bemærkninger:

Overensstemmelsesvurdering af 'maskinprodukter med høj risiko': Der synes at være generel støtte til Kommissionens forslag om, at maskinprodukter med høj risiko skal kontrolleres af et bemyndiget organ. Enkelte central- og nord-europæiske lande ønsker omfanget af listen over maskinprodukter med høj risiko reduceret inden vedtagelse af forslaget. Et enkelt land ønsker at beholde proceduren fra maskindirektivet, hvor der kun er krav om brug af bemyndiget organ hvis ikke fabrikanten følger en harmoniseret standard. Kommissionen er enig i, at listen kan reduceres, men Kommissionen ønsker først at ændre i listen efter at forslaget er vedtaget. Det er uvist, hvilket kompromisforslag formandskabet vil foreslå.

Kunstig intelligens: Der synes at være generel støtte til Kommissionens forslag om introduktion af specifikke krav vedr. kunstig intelligens, herunder også forslaget om, at maskinprodukter med AI systemer der varetager sikkerhedsfunktioner skal betragtes som højrisiko maskinprodukter. Et større medlemsland har fremsat ændringsforslag om begrænsning af omfanget af højrisiko maskinprodukter, så det begrænses til selve AI systemet, der varetager sikkerhedsfunktioner, og ikke hele maskinen og al software. Et andet større medlemsland ønsker, at der kun skal være krav om brug af bemyndiget organ hvis ikke fabrikanten følger en harmoniseret standard. Der synes umiddelbart ikke at være opbakning til Danmarks ønske om, at AI systemer skal slettes fra listen over højrisiko maskinprodukter, indtil der er klarhed over indholdet i AI reguleringen og konsekvenserne for maskinprodukter. Flere lande har dog tilkendegivet, at de mener, at sammenhængen til AI reguleringen er uklar.

Udfordringen ligger i, at definitionen af AI systemer i maskinproduktforordningen henviser til definitionen i forslaget om kunstig intelligens. Definitionen i forslaget er meget bred og den forventes først færdigforhandlet senere end maskinproduktforordningen. Kommissionen ønsker at fastholde, at maskiner og software med kunstig intelligens skal anses som højrisiko maskinprodukter, for ellers vil de ikke blive omfattet af forslaget om kunstig intelligens.

Væsentlig ændring af maskiner: Flere lande ønsker definitionen ændret, så den i højere grad kommer til at afspejle gældende praksis, hvorved bekymringerne om væsentlige nye omkostninger også imødegås. Derudover synes der at være opbakning til forslaget om, at det fremover skal være muligt kun at påtage sig ansvaret for overensstemmelsen af de dele af maskinen der rent faktisk ændres. Enkelte lande tager dog indtil videre forbehold overfor sidstnævnte, da de mener, at der er visse uklarheder forbundet med forslaget.

Digitale brugsanvisninger: Der er generelt opbakning til, at brugsanvisningen kan leveres digitalt under visse forudsætninger. Flere lande ønsker dog justering af forslaget således, at der altid skal medleveres brugsanvisninger eller sikkerhedsinformation i papirform ved salg af forbrugerprodukter. Det er uvist hvilket kompromisforslag formandskabet og Kommissionen vil foreslå.

Transportmidler til vej: En række lande, herunder Danmark, har udtrykt ønske om at bevare transportmidler, der ikke er omfattet af EU regulering, under maskinproduktforordningen.

Tekniske specifikationer: Flere lande er kritiske over for, at Kommissionen skal have delegationsbeføjelser til at vedtage tekniske specifikationer. Kommissionen understreger, at de ikke har noget ønske om at omgå standardiseringsprocessen. Tekniske specifikationer er kun en nødløsning såfremt det ikke er muligt for standardiseringsorganerne at imødekomme en mandatanmodning. Det er uvist, hvilket kompromisforslag formandskabet og Kommissionen vil foreslå.

Det bemærkes, at markedsovervågningsbestemmelserne, overgangsbestemmelserne og de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i forslaget endnu ikke er gennemgået. På sidstnævnte to områder forventes det, at der kommer forslag til justering af teksterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkomment.

Regeringen er positivt indstillet over for initiativer, der kan styrke det indre markeds funktionsmåde, da det indre marked har en afgørende betydning for vækst og velfærd i EU. Maskindirektivet er en helt central retsakt for

maskinindustrien og fremstillingsindustrien generelt, og er samtidig - som én af få retsakter på området - endnu ikke tilpasset NLF, hvilket vil sige, at der ikke gælder de samme administrative regler for markedsføringen af maskiner som for en række andre produkter som den erhvervsdrivende måtte markedsføre. Regeringen lægger derfor også vægt på at få NLF bestemmelserne om pligter for de erhvervsdrivende, overensstemmelsesvurdering, CE mærkning m.v. implementeret i lovgivningen på maskinområdet. En konsistent og sammenhængende lovgivning er ikke kun i overensstemmelse med EU's strategi for bedre regulering, men vil også gøre det lettere for virksomhederne at forholde sig til lovgivningen – navnlig i de tilfælde, hvor deres produkter skal overholde bestemmelserne i mere end én retsakt. Forpligtelserne for de økonomiske operatører og for produktoverensstemmelsen vil også skabe et mere sikkert indre marked for forbrugere, arbejdstagere og miljøet. Forslaget indeholder visse bestemmelser som ikke er NLF tilpasset. Regeringen lægger derfor vægt på, at forordningen bringes helt i overensstemmelse med NLF-principperne, så kravene til markedsføringen af maskinprodukter bliver de samme som til en række andre produkter omfattet af indre markedsreglerne, med mindre der er særlige grunde til at afvige vedrørende maskinprodukter.

Regeringen støtter også, at markedsovervågningsforordningen skal finde anvendelse på alle maskinprodukter omfattet af forordningen om maskinprodukter. Markedsovervågningsforordningen gælder allerede for maskiner omfattet af maskindirektivet, og forslaget vil dermed være en videreførelse af gældende praksis.

Samtidig lægger Regeringen vægt på at opdatere og præcisere centrale definitioner og afgrænsninger til andre områder på baggrund af både de hidtidige erfaringer med anvendelsen af maskindirektivet og en række nye udviklinger, med henblik på at fjerne juridiske uklarheder og sikre de bedst mulige rammer for både sikkerheden og den fortsatte innovation på området.

Regeringen lægger stor vægt på vedr. anvendelsesområdet, at køretøjer, som ikke er omfattet af EU typegodkendelseskrav, skal forblive under maskinproduktforordningen, indtil der er gennemført særskilt regulering for disse køretøjer. Selvom Kommissionen har meddelt, at de planlægger en særskilt regulering af de små motoriserede køretøjer, er den fremtidige regulering af disse fortsat usikker. Med undtagelsen fra maskinproduktforordningen vil disse produkter derfor, indtil der eventuelt vedtages anden regulering, alene være omfattet af det generelle produktsikkerhedsdirektiv (GPSD), hvor der ikke er krav om CE-mærkning og deraf følgende overensstemmelseserklæring.

Dette kan risikere at sænke det overordnede sikkerhedsniveau for køretøjerne, ligesom det er regeringens vurdering, at det er en fordel i forbindelse med politiets kontrol med køretøjerne, at de kan se om køretøjerne er CE mærkede, og dermed formodes at være i overensstemmelse med reglerne for køretøjernes anvendelse på færdselslovens område.

Regeringen støtter, at det fremover bliver muligt at levere brugsanvisningen i digital form under visse forudsætninger, herunder at der tages tilstrækkelig højde for personer som ikke har adgang til digitale medier.

Regeringen er også overordnet positiv over for en tilpasning af de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav med henblik på at tage højde for nye teknologiers indvirkning på sikkerheden, herunder også risici, der kan opstå i løbet af maskinens levetid. Regeringen lægger dog samtidig vægt på, at nye teknologier ikke i sig selv er farlige, og at der skal stilles proportionale krav til nye teknologier, herunder kunstig intelligens, ligesom at det er vigtigt at skabe sammenhængende regler, herunder i forhold til den horisontale forordning om kunstig intelligens samt cybersikkerhedsforordningen.

Regeringen støtter også som udgangspunkt indførelsen af krav om systematiske tredjeparts-overensstemmelsesvurderinger for alle højrisiko-maskiner, så der kommer en kontrol af om sikkerheden ved maskinerne er i orden, hvilket er i overensstemmelse med kravene på de øvrige produktområder som er NLF tilpasset. Ændringen bidrager dermed til både konsistensen på tværs af retsakter og til at øge sikkerhedsniveauet. Regeringen lægger imidlertid stor vægt på, at højrisiko maskiner klart afgrænses til anvendelser, der reelt kan medføre betydelig og svær genoprettelig skade. Regeringen finder, at omfanget af Kommissionens forslag er unødvendigt omfattende, og regeringen lægger derfor stor vægt på, at omfanget begrænses.

Regeringen vurderer dog samtidig, at den foreslåede udvidelse af listen over maskiner med høj risiko (Bilag I) med to nye kategorier vedr. kunstig intelligens og software relateret til maskiners sikkerhedsfunktioner kan komme til at påføre fabrikanter af maskiner væsentlige byrder.

For kunstig intelligens lægger regeringen generelt vægt på, at lovgivningsrammen følger en risikobaseret og proportionel tilgang, hvor graden af forpligtelser følger graden af skadevirkning. Derfor finder Regeringen det hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med maskiner stilles skærpede krav til den anvendelse af kunstig intelligens, der kan medføre en høj risiko for individer og samfundet. Regeringen støtter i den forbindelse, at der indføres krav om, at fabrikanten, i forbindelse med konstruktionen af maskinen, skal foretage en risikovurdering af farer forbundet med maskinlæring i hele maskinproduktets levetid, og at styresystemet skal konstrueres således, at produktet kan anvendes sikkert i hele maskinens levetid. Regeringen lægger imidlertid stor vægt på, at højrisiko maskinprodukter med kunstig intelligens klart afgrænses

til anvendelser, der reelt kan medføre betydelig og svær genoprettelig skade. Regeringen arbejder for, at maskinprodukter med kunstig intelligens fjernes fra listen over højrisiko maskinprodukter, indtil omfanget af forslaget til regulering af kunstig intelligens er færdigforhandlet, og konsekvenserne for maskinprodukter dermed bedre kan vurderes. Herefter vil kunstig intelligens systemer til maskiner kunne tilføjes til listen, om nødvendigt, via en delegeret retsakt.

Vedrørende tilføjelsen af begrebet ”væsentlig ændring” vurderer regeringen, at det er relevant at adressere de situationer, hvor en maskine undergår en væsentlig ændring, der kan påvirke overholdelsen af gældende sikkerhedskrav. Regeringen finder, at harmonisering af reglerne om væsentlig ændring maskiner kan understøtte levetidsforlængelse og handel med brugte ombyggede maskiner til fordel for den cirkulære økonomi. Regeringen finder det dog væsentligt, at det sikres, at definitionen og kravene udformes således, at erhvervslivet ikke pålægges nye væsentlige omkostninger, hvilket vil modarbejde den cirkulære økonomi.

Vedrørende det forhold, at de fleste af forordningens krav, som noget nyt, vil komme til at gælde for delmaskiner, vurderer regeringen, at det på sigt vil have en positiv effekt for erhvervslivet, idet der ikke længere vil være behov for at udarbejde civilretslige kontrakter om hvilke krav, delmaskinerne skal opfylde. Regeringen støtter dermed forslaget.

Endvidere støtter Regeringen justeringen i forhold til lavspændingsdirektivet.

Regeringen støtter, at Kommissionen får mulighed for at udarbejde tekniske specifikationer som kan give fabrikanterne formodningsret, i nødsituationer hvor det ikke har været muligt at udarbejde harmoniserede standarder. Der er enkelte eksempler på, at Kommissionen har givet de europæiske standardiseringsorganer mandat til at udarbejde harmoniserede standarder for bestemte maskintyper, men hvor dette ikke er sket af forskellige årsager. I disse, og kun disse, tilfælde foreslås det, at Kommissionen via gennemførelsesretsakter får mulighed for, at udarbejde tekniske specifikationer for produkterne. En fabrikant har herefter muligheden for, hvis det ønskes, at fremstille maskinprodukt iht. den tekniske specifikation, hvorefter maskinproduktet formodes at være i overensstemmelse med maskinproduktforordningens krav, i forhold til det område den tekniske specifikation omhandler.

Regeringen lægger overordnet vægt på, at der sikres den rette proportionalitet mellem hensynet til brugernes sikkerhed og de økonomiske byrder forbundet med at overholde gældende krav, sådan at den kommende forordning ikke medfører uforholdsmæssige økonomiske byrder for virksomheder og bliver en barriere for innovation og udnyttelse af den cirkulære økonomis potentialer, men tager hånd om væsentlige risici.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Udvalget er senest orienteret om sagen på møde d. 23. september 2021.
Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 16. juni 2021.

Sager på rådsmødedagsordenen

Digital Services Act: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om et indre marked for Digitale Services (KOM (2020) 825)

Revideret notat

1. Resumé

Som led i strategien ”Europas Digitale Fremtid i Støbeskeen”, har Europa-Kommissionen den 15. december 2020 fremsat forslag til forordning om et indre marked for digitale tjenester KOM (2020) 825, herefter Digital Services Act (DSA).

Retsakten er et af Kommissionens flagskibsinitiativer og er det første sæt fælles regler om formidlingstjenesters forpligtelser. Forslaget har til formål at bidrage til at styrke det indre marked ved at modernisere og præcisere digitale platformes forpligtelser i forhold til ulovligt indhold og adressere nye problemstillinger, der er fremkommet i medfør af platformøkonomien, og dermed erstatte dele af det tyve år gamle e-handelsdirektivs (2000/31/EF) bestemmelser om ansvarsfrihed for formidlingstjenester og det generelle forbud mod at pålægge overvågningsforpligtelser. Disse dele af e-handelsdirektivet bliver således ophævet og videreføres i moderniseret form i DSA'en.

Med forslaget fastlægger Kommissionen således en række nye forpligtelser for digitale tjenester. Forpligtelserne er differentieret efter tjenesters type og størrelse. Forpligtelserne gælder også for digitale tjenester, der er placeret i tredjelande, hvis de retter sig mod europæiske forbrugere og brugere. Med forslaget vil onlineplatforme og særligt meget store onlineplatforme blive pålagt en række krav, herunder en forpligtelse om mekanismer til anmeldelse og fjernelse af ulovligt indhold, begrundelser til brugere om årsag til fjernelse, klageadgang, rapporteringskrav om, hvor meget indhold, der er blevet fjernet og redigeret, sikre sælgeres sporbarhed på handelsplatforme samt samarbejde med håndhævelsesmyndigheder. De største platforme skal desuden bl.a. udarbejde risikovurderinger om systemiske trusler mod samfundet samt dele data med myndigheder og forskere.

Derudover foreslås et styrket samarbejde mellem medlemsstaternes håndhævende myndigheder, bl.a. ved forslag om oprettelsen af nationale uafhængige koordinatore for digitale tjenester, der skal koordinere nationalt og med tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater og med Kommissionen. Koordinatoren for digitale tjenester skal have en række håndhævelsesbeføjelser over for onlineplatforme, herunder kompetencen til at pålægge bøder på op til 6 pct. af formidlingstjenestens årlige omsætning eller indkomst, såfremt formidlingstjenesten ikke efterlever reglerne.

Derudover foreslås det, at Kommissionen over for de største onlineplatforme tillægges en række håndhævelsesbeføjelser, herunder at Kommissionen kan anmode platformene om oplysninger, indhente udtalelser, foretage kontrolbesøg på stedet og pålægge bøder. De samme beføjelser gives efter forslaget til nationale koordinatore for digitale tjenester.

Regeringen støtter op om Kommissionens intention om at skabe en mere ansvarlig platformøkonomi. Digitaliseringen har medført mange muligheder for både forbrugere og virksomheder. Det er dog helt centralt for regeringen, at den digitale omstilling sker på ansvarlig vis, og derfor er der behov for skærpede krav over for digitale platforme. Der skal ikke være ulovligt indhold, der får lov at florere på internettet, fordi digitale platforme ikke fjerner denne type indhold.

Regeringen er derfor i udgangspunktet positiv over for en række af de forpligtelser, som Kommissionen har foreslået, herunder krav om procedurer for anmeldelse og fjernelse af ulovligt indhold, transparensrapportering og kontrol af sælgere på platformene. Regeringen lægger dog vægt på, at der i forordningen også bliver stillet klare tidsfrister for nedtagning af ulovligt indhold, at der bliver stillet krav om, at særligt de største platforme skal sikre, at nedtaget indhold, der allerede er vurderet ulovligt, forbliver nedtaget, og at de største platforme mere proaktivt skal bidrage til at fjerne ulovligt indhold, dog uden at der stilles krav om en generel overvågningsforpligtelse for platformene.

Regeringen lægger også vægt på, at online markedspladser, der har til formål at formidle salg af produkter, pålægges at leve op til de forbrugerbeskyttende regler, herunder produktsikkerhed, hvis det ikke fremgår tydeligt, at der ikke handles med platformen selv. Samtidig vil regeringen lægge vægt på at styrke nedtagningen af ulovlige produkter på de meget store online markedspladser.

Derudover lægger regeringen stor vægt på, at der altid bør være en aktør at stille til ansvar for overholdelsen af EU-lovgivningen. Der er en særlig udfordring, når onlinemarkedspladser formidler produkter mellem en sælger i et 3. land og en forbruger i EU. I de situationer skal onlinemarkedspladsen derfor dels pålægges forudgående forpligtelser svarende til de pligter en importør har, når importøren bringer produkter fra 3. lande i omsætning i EU og dels et ansvar svarende til det ansvar en importør har efter gældende lovgivning.

En ansvarlig platformøkonomi betyder, at danske og europæiske forbrugere skal kunne gøre deres rettigheder gældende, uanset om de handler online eller offline, køber produkter på en online platform fra en dansk sælger eller

en sælger uden for EU. Derfor lægger regeringen vægt på, at handelsplatforme skal have kendskab til identiteten af sælgerne på deres platforme, og at formidlingstjenester, der er etableret i tredjelande, men retter deres tjeneste mod EU, også omfattes af forslaget, samt at der fastsættes krav om en reel juridisk repræsentant i EU, som der kan rejses krav overfor.

Derudover lægger regeringen vægt på mere gennemsigtighed i forhold til online reklamer, så brugeren hjælpes til at identificere reklame, og at der stilles krav til særligt sociale mediers tydeliggørelse af reklame, og arbejder for at der stilles yderligere krav i forbindelse med reklame rettet mod børn og unge.

En ansvarlig platformøkonomi vil også kræve effektiv håndhævelse af reglerne. Regeringen lægger derfor vægt på et styrket håndhævelsessamarbejde på tværs af medlemslandene, der skal sikre effektiv og konsistent håndhævelse af de nye regler i forordningen. Regeringen lægger i denne forbindelse også vægt på et effektivt og afskrækkende bødeniveau for overtrædelse af forordningen. Da de største digitale platforme er grænseoverskridende i deres natur, lægger regeringen vægt på, at Kommissionen bør få en aktiv rolle i efterforskningen af de største digitale platformes lovovertrædelser.

Forslaget forventes at medføre lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Siden Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (herefter e-handelsdirektivet) blev vedtaget, er nye og innovative informationssamfundstjenester opstået. Disse tjenester har bidraget til den økonomiske, sociale og digitale omstilling i vores samfund og har ændret den måde, vi kommunikerer på, vores forbrugsmønstre og de måder, der drives forretning på. Dette har givet mange fordele, men samtidig også medført nye risici og udfordringer.

Kommissionen har de senere år haft fokus på at sikre et reelt digitalt indre marked, der er fair og åbent. I den forrige mandatperiode blev der fremsat en række forslag, herunder ændring af direktivet om audiovisuelle medietjenester (2018/1808/EU), hvorefter bl.a. videodelingsplatforme skal foretage foranstaltninger til at imødegå ulovligt og skadeligt indhold på deres tjenester og pålægges krav om identifikation af audiovisuel kommerciel kommunikation, direktivet om ophavsret på det digitale indre marked (2019/790), også kaldet copyright-direktivet, som bl.a. indebærer, at store indholdsplatforme skal betale indholdsproducenter. Derudover trådte P2B-

forordningen (2019/1150/EU) i kraft i sommeren 2020. Forordningen skal sikre bedre rammevilkår for de virksomheder, der sælger deres varer på online platforme. Endelig fremsatte Kommissionen i 2018 en henstilling om foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af ulovligt indhold på nettet EU 2018/334, hvor det bl.a. henstilles til medlemsstaterne at udpege pålidelige meddelere (trusted flaggers), der på frivillig basis kan påtage sig et ansvar i forbindelse med bekæmpelse af ulovligt indhold.

Den nuværende Kommission prioriterer den digitale dagsorden højt og fremsatte i februar 2020 meddelelsen om "Europas Digitale Fremtid i Støbeskeen" (KOM (2020) 67), 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. Som del heraf blev der i december 2020 fremsat Den Europæiske Handlingsplan for Demokrati (KOM 2020/790), der indeholder tiltag til at fremme modstandsdygtige demokratier, bl.a. i den digitale sfære. Endelig er forordning om forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret online indhold (KOM (2018) 640) netop blevet vedtaget, hvor online platforme skal fjerne terrorrelateret indhold inden for 1 time.

Derudover har Kommissionen i den Nye Forbrugerdagsorden (KOM (2020) 696) bl.a. tilkendegivet, at det Generelle Produktsikkerhedsdirektiv 2001/95/EF skal revideres, således der tages højde for nye teknologier.

Kommissionen har den 15. december 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et indre marked for digitale services og ændring af direktiv 2000/31/EF (KOM (2020) 825), herefter Digital Services Act (DSA). 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 for anfægtelige og fair markeder i den digitale sektor (Digital Markets Act/DMA) KOM (2020) 842, der har til formål at regulere de største platforme, de såkaldte "gatekeeper platforme", bl.a. gennem en række forpligtelser.

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; miljøgarantien og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at bidrage til at styrke det indre marked ved at modernisere og præcisere digitale platformes forpligtelser i forhold til

ulovligt indhold og adressere nye problemstillinger, der er fremkommet i medfør af platformsøkonomien. Retsakten skal desuden opdatere ansvars-fritagelsesreglerne i det tyve år gamle e-handelsdirektiv (2000/31/EF). E-handelsdirektivet sikrer den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester mellem medlemsstaterne.

Kap. 1: Anvendelsesområde og definitioner

Forslagets kapitel 1 indeholder generelle bestemmelser, herunder om forordningens genstandsfelt og anvendelsesområde.

Forslaget præciserer i artikel 2 de kategorier af formidlingstjenester, der falder ind under anvendelsesområdet for bestemmelserne i forslaget. Der er tale om kategorier af formidlingstjenester, som allerede anvendes i e-handelsloven i dag, herunder:

- a) ”Ren videreformidling” (”mere conduit”) er levering af en formidlingstjeneste i form af transmission på et kommunikationsnet af informationer, der leveres af en tjenestemodtager, eller levering af adgang til et kommunikationsnet (eksempelvis levering af ledninger og kabler til internetforbindelse);
- b) ”Caching” er levering af en formidlingstjeneste, der består i transmission på et kommunikationsnet af information, som leveres af en tjenestemodtager, og hvor der foretages automatisk, mellemliggende og midlertidig oplagring af denne information. Formålet er, at gøre senere transmission af informationen til andre tjenestemodtagere efter disses anmodning mere effektiv (eksempelvis lagring af websites på sin lokale server);
- c) ”Hostingtjenester” er en tjeneste, der består af lagring af oplysninger leveret af, og efter anmodning fra en modtager af tjenesten (eksempelvis webhoteller).

Derudover oprettes der med forslaget en ny underkategori af ”hostingtjenester”, nemlig ”online platform”. Dette er en tjenesteyder af en hostingtjeneste, der efter anmodning fra en tjenestemodtager gemmer og ’formidler’ information til offentligheden.

Endelig defineres ”meget store onlineplatforme” som onlineplatforme med mere end 45 millioner aktive månedlige brugere i EU, jf. den følgende beskrivelse af forordningens kapitel 3, del 4.

Kap. 2: Formidleransvar for tjenesteydere

Kapitel 2 indeholder bestemmelser om fritagelse for ansvar for formidlingstjenester inden for de tre kategorier af formidlingstjenester; ren videreformidling, caching og hostingtjenester.

I forhold til formidlingstjenester, der hører til kategorien ”ren videreformidling”, er tjenesteyderen ikke ansvarlig for de fremsendte oplysninger, forudsat at tjenesteyderen:

- a. ikke iværksætter transmissionen
- b. ikke udvælger modtageren til transmissionen og
- c. ikke udvælger og ikke ændrer den transmitterede information.

I forhold til formidlingstjenester, der hører til kategorien ”caching” er tjenesteyderen ikke ansvarlig for oplysningerne, forudsat at tjenesteyderen:

- a. ikke ændrer informationen
- b. overholder betingelserne for adgang til informationen
- c. overholder reglerne om ajourføring af informationen, angivet på en måde, der er almindeligt anerkendt og anvendt af branchen
- d. ikke foretager indgreb i den lovlige anvendelse af teknologi, som er almindelig anerkendt og anvendt i branchen, med det formål at skaffe sig data om anvendelsen af informationen og
- e. straks tager skridt til at fjerne den information, tjenesteyderen har oplagret, eller til at hindre adgangen til den, når tjenesteyderen får konkret kendskab til, at informationen er blevet fjernet fra nettet eller adgangen til den hindret, eller at en domstol eller en administrativ myndighed har krævet informationen fjernet eller adgangen til den hindret.

I forhold til formidlingstjenester, der hører til kategorien ”hostingtjenester”, er tjenesteyderen ikke ansvarlig, forudsat at tjenesteyderen:

- a. ikke har faktisk kendskab til den ulovlige aktivitet eller det ulovlige indhold og, i forhold til erstatningskrav, ikke har kendskab til forhold eller omstændigheder, hvoraf den ulovlige aktivitet eller det ulovlige indhold fremgår, eller
- b. fra det øjeblik, hvor tjenesteyderen opnår et sådant kendskab, straks tager skridt til at fjerne eller deaktivere adgangen til det ulovlige indhold.

Der er imidlertid to tilfælde vedrørende formidlingstjenester, der hører under ”hosting”-kategorien, hvor ansvarsfritagelsen *ikke* gælder:

- a. For det første, hvis modtageren af tjenesten handler under myndighed eller kontrol fra tjenesteyderen.
- b. For det andet finder ansvarsfritagelsen ikke anvendelse for onlineplatforme for så vidt angår ansvar efter forbrugerbeskyttelsesreglerne, hvis onlineplatformen præsenterer sig på sådan en måde, at en rimelig velinformeret gennemsnitsforbruger foranlediges til at tro, at varen eller ydelsen leveres enten af onlineplatformen selv eller en, der handler under onlineplatformens myndighed eller kontrol.

Bestemmelserne om ansvarsfritagelse for formidlingstjenester berører ikke en domstols eller en administrativ myndigheds mulighed for i overensstemmelse med medlemsstaternes retssystem at kræve, at en tjenesteyder bringer en overtrædelse til ophør eller forhindrer den.

Ansvarsfritagelsen bortfalder ikke, hvis tjenesteydere af formidlingstjenester udfører frivillige undersøgelser på eget initiativ. Eller hvis formidlingstjenesten udfører andre aktiviteter, der har til formål at opdage, identificere og fjerne eller deaktivere adgang til ulovligt indhold.

Derudover foreslås det, at udbydere af formidlingstjenester ikke må pålægges en generel forpligtelse til at overvåge den information, de fremsender eller oplagrer, eller til aktivt at undersøge forhold eller omstændigheder, der tyder på ulovlig virksomhed.

Der lægges op til, at udbydere af formidlingstjenester ved modtagelsen af et påbud om at gribe ind over for specifikt ulovligt indhold, der er udstedt af de relevante nationale retslige eller administrative myndigheder på grundlag af gældende EU-ret eller national ret, i overensstemmelse med EU-retten uden unødigt forsinkelse underretter den myndighed, der har udstedt påbuddet, om dets virkninger med nærmere angivelse af de truffe foranstaltninger og tidspunktet herfor.

Der lægges tilsvarende op til, at udbydere af formidlingstjenester ved modtagelsen af et påbud om at give en specifik oplysning om en eller flere specifikke individuelle tjenestemodtagere, der er udstedt af de relevante nationale retslige eller administrative myndigheder på grundlag af gældende EU-ret eller national ret, i overensstemmelse med EU-retten uden unødigt forsinkelse underretter den myndighed, der har udstedt påbuddet, om dets modtagelse og virkninger.

Kap. 3: Due diligence-forpligtelser for et gennemsigtigt og sikkert online-miljø

Forslagets kapitel 3 pålægger forpligtelser om rettidig omhu (*due diligence*) for at opnå et gennemsigtigt og sikkert online miljø. Kapitlet er delt op i fem dele, hvor antallet af omfattede virksomheder reduceres for hver del og trinvis pålægges yderligere forpligtelser efter type og størrelse. Dermed stilles der kumulativt flere krav til virksomhederne, jo større betydning de har. Den sidste del i kapitlet vedrører Kommissionens opgaver med at sikre at virksomhederne lever op til reglerne.

Del 1 (art. 10 – art. 13) vedrører forslag til bestemmelser for *alle udbydere af formidlingstjenester*; dvs. alle omfattet af forordningen, dvs. tjenesteydere, der leverer internetadgang, domæneadministratorer, herunder blandt andet hostingtjenester og onlineplatforme.

Der stilles krav til alle formidlingstjenester omfattet af forordningen om at etablere et *kontaktpunkt* til kommunikation med nationale myndigheder, Kommissionen og det foreslåede råd for digitale tjenester. Rådet for digitale tjenester foreslås at bestå af koordinatorene for digitale tjenester i hvert medlemsland og skal rådgive koordinatorene for digitale tjenester og Kommissionen (se mere under forslaget kap. 4).

Hvis der er tale om en virksomhed uden for EU, der målretter sin virksomhed ind i EU, er der krav om, at virksomheden har en *retlig repræsentant i EU* og krav om tydeliggørelse i vilkår og betingelser om *eventuelle begrænsninger, der har betydning for indholdsmoderation*.

Derudover fastsættes der *rapporteringsforpligtelser vedrørende gennemsigthed én gang årligt*. Der skal redegøres for enhver indholdsmoderation, der måtte være forekommet i løbet af perioden. Det skal ske på baggrund af påbud, anmeldelser og klager modtaget udefra samt indholdsmoderation af eget initiativ. Virksomheder, der er defineret som mikrovirksomheder og små virksomheder, som defineret i Kommissionens henstilling 2003/361/EF, er fritaget fra krav om transparensrapporter.

Del 2 (art. 14 – art. 15) vedrører supplerende bestemmelser til *udbydere af hostingtjenester, herunder onlineplatforme*.

Her stilles der krav om *anmeldelses- og fjernelsesmekanismer*. Det skal være let og brugervenligt at indgive en anmeldelse til hostingtjenesten over ulovligt indhold, og der stilles en række krav til, hvilke informationer hostingtjenester via deres klagesystem skal bede anmelderen om at oplyse i forbindelse med indgivelse af anmeldelsen. Ved indgivelsen af en anmeldelse skal anmelderen begrunde, hvorfor indholdet anses for at være ulovligt. Der skal samtidig være en klar angivelse af den elektroniske adresse for den pågældende information, navnlig den eller de nøjagtige URL'er, og om nødvendigt yderligere oplysninger, der gør det muligt at identificere det ulovlige indhold. Hostingtjenesten skal herefter behandle anmeldelsen med rettidig omhu. Hvis der bruges automatiserede metoder til behandlingen af anmeldelsen, skal anmelderen oplyses om dette.

Derudover stilles der krav om, at hostingtjenesten giver en begrundelse til den bruger, hvis indhold er blevet nedtaget, uanset hvordan indholdet er opdaget, identificeret, fjernet eller blokeret. Heri skal der blandt andet forklares, hvad der er fjernet, hvorfor, eventuel hjemmel hertil, og om mulige klageadgange. Alle hostingtjenester skal offentliggøre deres afgørelser og begrundelser via en database, som EU-Kommissionen skal forvalte. Heri må ikke fremgå personoplysninger.

Del 3 (art. 16 – art. 24) vedrører forslag til supplerende bestemmelser til *onlineplatforme* med undtagelse af mikrovirksomheder og små virksomheder. Onlineplatforme er platforme, der samler og forbinder sælgere og forbrugere såsom onlinemarkedspladser, app-butikker (app-stores), platforme i deleøkonomien og sociale medieplatforme.

Her stilles der krav om effektive og brugervenlige *interne klagebehandlings-systemer* hos onlineplatforme, hvor der kan klages over platformenes afgørelser om nedtagning af indhold, afgørelser om at fjerne adgangen til indhold, afgørelser om at blokere adgangen til tjenesten helt eller delvist for brugerne og beslutninger om at suspendere eller lukke modtagerens konto. Onlineplatformene skal behandle klagerne rettidigt, omhyggeligt og objektivt og vurdere, om der er tale om ulovligt indhold eller indhold i strid med egne vilkår og betingelser. Hvis onlineplatformen herefter vurderer, at indholdet ikke burde være taget ned, skal onlineplatformen uden ugrundet ophold ændre sin afgørelse. Beslutningsprocessen i klagebehandlingssystemet må ikke udelukkende være truffet på basis af automatiserede metoder.

Brugere har ret til at klage over platformens afgørelse til et *klagenævn* (udenretsligt tvistbilæggelsesorgan). Det foreslås i den forbindelse at etablere nye klagenævn – eller nye beføjelser til eksisterende klagenævn – til at håndtere spørgsmål om nedtagning af indhold fra platformen. Platformen er bundet af afgørelser fra klagenævnet. Det er den nationale koordinator for digitale tjenester (jf. nærmere om koordinatorene for digitale tjenester i forslaget kap. 4), der udpeger og certificerer klagenævnet i hjemlandet. Klagenævnet skal have ekspertise inden for et eller flere områder vedrørende ulovligt indhold samt håndhævelse af vilkår og betingelser for en eller flere typer onlineplatforme. Bestemmelserne om klagenævn berører ikke direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse på forbrugerområdet.

Der stilles også krav til online platforme om samarbejde med *pålidelige indberettere* ("trusted flaggers"). Notifikationer fra pålidelige indberettere skal behandles af onlineplatformen uden unødigt forsinkelse. For at opnå status som pålidelig indberetter skal denne udnævnes af koordinatoren for digitale tjenester i det land, den pågældende er etableret i. Kravene til at blive udpeget som pålidelig indberetter omfatter særlig ekspertise og kompetence til at opdage, identificere og notificere ulovligt indhold, repræsentere kollektive interesser og uafhængighed af alle onlineplatforme. Derudover skal de pålidelige indberettere udføre deres aktiviteter om at indberette på rettidig, omhyggelig og objektiv vis. Onlineplatforme kan klage over pålidelige indberettere til koordinatoren for digitale tjenester i det medlemsland, hvor onlineplatformen er etableret, der kan trække udnævnelser tilbage. Kommissionen kan, efter at have konsulteret rådet for digitale tjenester, jf. nærmere om rådet for digitale tjenester nedenfor under forslaget kapitel 4, afdeling 2, give vejledning til

onlineplatforme og koordinatore for digitale tjenester om klager over pålidelige indberettere. Koordinatorer for digitale tjenester skal notificere Kommissionen om godkendte klagenævn og pålidelige indberettere.

Der stilles også krav til online platforme om at have *foranstaltninger og beskyttelse mod misbrug*. Heri ligger der, at online platforme i en rimelig periode skal suspendere adgangen for brugere, der hyppigt lægger åbenlyst ulovligt indhold op, efter forudgående advarsel. Onlineplatforme skal også suspendere behandlingen af anmeldelser og klager fra personer eller enheder, der ofte indgiver klager eller anmeldelser, der er åbenbart grundløse.

Derudover stilles der krav til onlineplatforme om straks at *notificere de retshåndhævende eller retslige myndigheder* i den eller de berørte medlemsstater, hvis onlineplatformen får kendskab til oplysninger, der giver mistanke om en alvorlig strafbar handling, der indebærer *trussel mod menneskers liv eller sikkerhed*.

I forhold til online *handelsplatforme* lægges der op til et krav om at *sikre erhvervsdrivendes sporbarhed*, hvilket også kendes som ”know-your-business-partner”-princippet. Heri ligger, at før en sælger kan få lov til at fremme budskaber om eller sælge tjenester og produkter til forbrugere via platformen, skal platformen kende identiteten på sælgeren, have en kopi af et identifikationsdokument, have bankkontooplysninger, hvis det er en privatperson, have kontaktoplysninger på bemyndiget repræsentant i EU, jf. markedsovervågningsforordningen (2019/1020/EU), have oplysninger om registrering i handelsregister eller lignende offentligt register samt have oplysninger om eventuelle selvcertificeringer om kun at udbyde produkter eller services, der er i overensstemmelse med EU-retten. Informationerne om kontakt, evt. bemyndiget repræsentant, registrering i handelsregister og selvcertificering skal ligge let tilgængeligt for brugerne af platformen. Øvrige informationer skal udleveres til myndighederne på forespørgsel. Platformene skal slette informationen om sælgeren, når kontrakten med sælgeren ophører.

Onlineplatforme stilles supplerende krav til *rapporteringsforpligtelser vedrørende gennemsigtighed* (i tillæg til gennemsigtighedsrapporterne i afdeling 1). Rapporterne skal indeholde informationer om antal sager, som onlineplatformen har haft ved medlemslandenes klagenævn, udfaldet af disse sager og sagsbehandlingstiden samt antal suspensioner af brugere. Derudover skal de indeholde informationer om, hvorvidt suspensionerne er sket på baggrund af åbenbart ulovligt indhold, indgivelse af åbenbart grundløse anmeldelser eller indgivelse af åbenbart grundløse klager. Der skal også gives informationer om enhver brug af automatiske metoder til indholdsmoderation, inklusiv information om de præcise formål, indikatorer for nøjagtigheden og eventuelle sikkerhedsmekanismer i den forbindelse. Desuden skal onlineplatforme hver

sjette måned offentliggøre oplysninger om gennemsnitlige månedlige antal aktive brugere over de seneste seks måneder.

Endelig skal onlineplatforme, der viser *reklamer* på deres onlineplatform sikre, at brugerne kan identificere, at der er tale om reklame, hvem afsenderen er, og offentliggøre relevante oplysninger om, hvilke parametre der er brugt på at målrette reklamen til denne bruger.

Del 4 (art. 25 – art. 33) vedrører forslag til supplerende forpligtelser for *meget store onlineplatforme* vedrørende styring af systemiske risici. Meget store onlineplatforme er defineret som onlineplatforme med mere end 45 millioner aktive månedlige modtagere af tjenesten i EU. Antal modtagere kan justeres i takt med ændring i EU's befolkningstal, så det løbende svarer til 10 pct.

Mindst en gang årligt skal meget store onlineplatforme identificere, analysere og vurdere eventuelle væsentlige *systemiske risici* forbundet med brugen af deres platform. Det drejer sig om udbredelse af ulovligt indhold gennem deres tjeneste og negativ indvirkning på udøvelsen af de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og familieliv, ytrings- og informationsfrihed samt forbuddet mod forskelsbehandling og børns rettigheder (under henvisning til artiklerne 7, 11, 21 og 24 i den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder), bevidst manipulation af deres tjeneste, inklusiv automatiseret udnyttelse af tjenesten, der har reel eller forventet negativ indvirkning på beskyttelsen af folkesundheden, mindreårige, den offentlige debat, eller reelle eller forventede virkninger relateret til valgprocesser og den offentlige sikkerhed. I risikovurderingen skal de meget store onlineplatforme have for øje, om deres indholdsmoderationssystem, anbefalelsessystem og udvælgelsessystem for visning af reklamer kan udgøre en systemisk risiko i forhold til hurtig spredning ulovligt indhold eller indhold i strid med egne vilkår og betingelser. De meget store onlineplatforme skal herefter *begrænse risikoen* ved at iværksætte rimelige, proportionelle og effektive afbødende foranstaltninger, der er skræddersyet til de identificerede systemiske risici. Rådet for digitale tjenester offentliggør hvert år i samarbejde med Kommissionen rapporter om onlineplatformenes arbejde med bekæmpelse af systemiske risici.

Meget store onlineplatforme skal mindst en gang årligt underlægges *uafhængig revision*, der undersøger, om de lever op til reglerne i kap. 3 af forordningen, adfærdskodekser og om platformen har en kriseprotokol.

Meget store onlineplatforme skal tilbyde brugerne adgang til at se og ændre i, *hvordan indhold på onlineplatformen anbefales* til dem.

Meget store onlineplatforme skal i et år efter visning *gemme information om reklamer*, der vises på deres online brugergrænseflade på platformen. Denne

information skal gøres tilgængelig gennem et applikationsprogram og må ikke indeholde personoplysninger om modtagerne af reklamerne.

Meget store onlineplatforme skal give den nationale koordinator for digitale tjenester eller Kommissionen *adgang til de oplysninger*, der er nødvendige for at føre tilsyn og vurdere overholdelsen af forordningen. Derudover skal der gives *adgang til data for forskere* under en række oplyste betingelser, herunder fortrolighed og uafhængighed, og på forespørgsel fra den nationale koordinator for digitale tjenester eller Kommissionen. Dertil kan meget store onlineplatforme anmode om at ændre anmodningen om adgang, hvis de ikke har adgang til oplysningerne, eller hvis det vil medføre væsentlige sårbarheder for sikkerheden eller for beskyttelsen af forretningshemmeligheder.

Meget store onlineplatforme skal udpege en eller flere *overvågningsansvarlige* (compliance officers), som er ansvarlige for på uafhængig vis at tilse, om platformen overholder forordningen.

Endelig skal meget store onlineplatforme *offentliggøre rapporter vedrørende gennemsigtighed*, herunder risikovurdering om systemiske risici, risikogrænsende foranstaltninger og revisionsrapport. Fortrolig information eller information, der kan skade den offentlige sikkerhed kan undtages fra rapporten.

Del 5 (art. 34 – art. 37) indeholder forslag til *andre bestemmelser om due diligence-forpligtelser* og er primært målrettet krav til Kommissionens understøttelse af platformenes efterlevelse af visse af reglerne i forslaget til forordningen. Her stilles krav til Kommissionen om fremme og udvikle *brugen af standarder* til opfyldelse af en række af kravene i forslaget til forordningen, herunder blandt andet systemer til indgivelse af anmeldelser og til pålidelige indberettere og revision. Derudover skal Kommissionen understøtte udviklingen af *adfærdskodekser* på platformene, og af *adfærdskodekser for online reklamer*, der vises på platformen. Endelig er der regler om Kommissionens understøttelse af at udvikle og teste platformenes *kriseprotokol* for at håndtere ekstraordinære situationer, der har betydning for den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.

Kap. 4: Implementering, samarbejde, sanktioner og håndhævelse

Kapitlet indeholder regler vedrørende implementering og håndhævelse.

Del 1 (art. 38 – art. 46) vedrører kompetente myndigheder og nationale koordinators for digitale tjenester.

Medlemsstaterne skal udpege en eller flere kompetente myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen og håndhævelsen af reglerne i forordningen

(”kompetente myndigheder”). Medlemsstaterne skal udpege en af de kompetente myndigheder som *koordinator for digitale tjenester*. Koordinatoren for digitale tjenester er den primære nationale myndighed, som er ansvarlig for alle spørgsmål relateret til anvendelsen og håndhævelsen af forordningen i medlemsstaten, og som skal samarbejde med andre koordinatore for digitale tjenester, nationale myndigheder, rådet for digitale tjenester og Kommissionen. Det er et krav, at koordinatoren for digitale tjenester er uafhængig og udfører sit arbejde uafhængigt, transparent og rettidigt.

Udbyderen af en formidlingstjeneste er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvor den har sit hovedforretningssted. Udbydere af formidlingstjenester, der ikke er etableret i EU, men udbyder tjenester i EU, er underlagt lovgivningen i det land, hvor dens juridiske repræsentant er bosiddende eller er etableret.

Koordinatoren for digitale tjenester har beføjelser til at:

- a) kræve fremlæggelse af oplysninger,
- b) foretage kontrolbesøg på stedet med henblik på at undersøge, beslaglægge, tage eller få kopier af oplysninger om en formodet overtrædelse og
- c) anmode enhver repræsentant for eller ethvert medlem af personalet hos disse tjenesteydere eller personer om at redegøre for eventuelle oplysninger om en formodet overtrædelse.

Herudover skal koordinatoren som minimum have beføjelse til at:

- a) acceptere de tilsagn, udbydere af formidlingstjenester har afgivet om at overholde denne forordning, og til at gøre disse tilsagn bindende,
- b) kræve overtrædelser bragt til ophør og til at pålægge proportionale sanktioner,
- c) pålægge eller anmode en retslig myndighed i medlemsstaten om at pålægge bøder i overensstemmelse med artikel 42 i tilfælde af manglende overholdelse af denne forordning, herunder ethvert påbud udstedt i medfør af art. 41(1),
- d) pålægge eller anmode en retslig myndighed i medlemsstaten om at pålægge tvangsbøder i overensstemmelse med artikel 42 for at sikre, at en overtrædelse bringes til ophør i overensstemmelse med et påbud udstedt i henhold til nærværende stykkes litra b), eller i tilfælde af manglende overholdelse af ethvert påbud udstedt i henhold til art. 41(1), og
- e) træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at undgå risikoen for alvorlig skade.

Hvis disse beføjelser er udtømt, og overtrædelsen fortsætter og forvolder alvorlig skade, har koordinatore for digitale tjenester i forhold til udbydere

af formidlingstjenester under deres medlemsstaters jurisdiktion, beføjelse til at:

- a) kræve, at udbyderens ledelsesorgan inden for en rimelig frist undersøger situationen, vedtager og forelægger en handlingsplan med de nødvendige foranstaltninger til at bringe overtrædelsen til ophør,
- b) anmode den kompetente retslige myndighed i den pågældende medlemsstat om at påbyde en midlertidig begrænsning af adgangen for tjenestemodtagere, der er berørt af overtrædelsen, eller, hvis dette ikke er teknisk muligt, af adgangen til udbyderens onlinegrænseflade, hvorpå overtrædelsen finder sted, hvis koordinatoren for digitale tjenester mener, at udbyderen ikke har opfyldt kravene under nr. 1) i tilstrækkelig grad, at overtrædelsen fortsætter og forvolder alvorlig skade, og at overtrædelsen er en alvorlig strafbar handling, der indebærer en trussel mod menneskers liv eller sikkerhed.

Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om *sanktioner* for overtrædelser af forordningen begået af udbydere af formidlingstjenester. Medlemsstaterne skal give Kommissionen meddelelse om disse regler. Sanktionerne må maksimalt udgøre 6 pct. af den pågældende formidlers årlige indkomst eller omsætning. Sanktioner for afgivelse af urigtige, ufuldstændige eller vildledende oplysninger, manglende svar eller berigtigelse urigtige, ufuldstændige eller vildledende oplysninger og manglende vilje til at underkaste sig et kontrolbesøg på stedet må ikke overstige 1 pct. af den pågældende formidlers årlige indkomst eller omsætning. Daglige tvangsbøder må maksimalt udgøre 5 pct. af formidlerens gennemsnitlige daglige omsætning i det forgående regnskabsår fra det i den pågældende afgørelse fastsatte tidspunkt.

Tjenestemodtagere skal have ret til at indgive en klage over en udbyder af en formidlingstjenestes overtrædelse af bestemmelserne i forordningen til koordinatoren for digitale tjenester i den medlemsstat, hvor modtageren bor eller er etableret. Hvis klagen er velbegrundet, kan koordinatoren videresende klagen til koordinatoren i etableringslandet.

Koordinatoren for digitale tjenester er forpligtet til at publicere en årlig rapport, hvor der som minimum redegøres for antallet af og genstanden for påbud om at gribe ind over for ulovligt indhold og påbud om at give oplysninger udstedt i overensstemmelse med artikel 8 og 9 af en national retslig eller administrativ myndighed i den medlemsstat, hvor koordinatoren for digitale tjenester er beliggende samt virkningerne af disse påbud.

Hvis en koordinator for digitale tjenester har begrundet mistanke om, at en udbyder af en formidlingstjeneste, der ikke henhører under den pågældende

medlemsstats jurisdiktion, har overtrådt forordningen, anmoder den pågældende koordinator koordinatoren for digitale tjenester i etableringslandet om at vurdere sagen og træffe de nødvendige undersøgelses- og håndhævelsesforanstaltninger.

Koordinatorer for digitale tjenester kan – med støtte fra Rådet for digitale tjenester – deltage i fælles efterforskning vedrørende overtrædelse af retsaktens bestemmelser.

Hvis en koordinator for digitale tjenester har begrundet mistanke om, at en meget stor online platform har overtrådt forordningens regler, kan den bede Kommissionen om at tage nødvendige skridt til at efterforske og håndhæve disse regler.

Del 2 (art. 47 – 49) vedrører etablering af *Det Europæiske Råd for Digitale Tjenester* (i det efterfølgende Rådet for digitale tjenester). Det uafhængige råd skal bestå af en gruppe koordinatore for digitale tjenester og eventuelle andre nationale myndigheder, som i henhold til national lovgivning er ansvarlig for anvendelse og håndhævelse af forordningen. Rådet for digitale tjenester skal rådgive de øvrige koordinatore for digitale tjenester og Kommissionen og skal bl.a. bidrage til ensartet anvendelse af reglerne i forordningen og et effektivt samarbejde mellem koordinatore for digitale tjenester og Kommissionen. Hver medlemsstat har en stemme. Kommissionen har formandsskabet for Rådet for digitale tjenester, men er ikke stemmeberettiget.

Del 3 (art. 50 – 66) vedrører *tilsyn, undersøgelse, håndhævelse og overvågning i forbindelse med meget store platforme*. I tilfælde af at en meget stor online platform overtræder de særlige regler for meget store platforme i kap. 3, afdeling 4, underlægges platformen skærpet tilsyn. Hvis overtrædelserne varer ved, kan Kommissionen intervenere. I den forbindelse kan Kommissionen:

- efterforske sagen, inklusiv anmode om oplysninger, indhente udtalelser, foretage kontrolbesøg,
- vedtage midlertidige forholdsregler,
- vedtage at et tilsagn er bindende,
- monitorere de omhandlende meget store platformes overholdelse af reglerne i forordningen.

I tilfælde af:

- manglende overholdelse af forordningens bestemmelser,
- manglende overholdelse af foreløbige forholdsregler
- manglende overholdelse af bindende tilsagn, eller
- afgivelse af ukorrekte, ufuldstændige eller misvisende oplysninger i forbindelse med efterforskningen,

kan Kommissionen vedtage:

- beslutninger vedrørende manglende efterlevelse inklusiv pålæg om at træffe nødvendige foranstaltninger for at imødegå den manglende efterlevelse,
- bøder på op til 6 % af den samlede omsætning i foregående regnskabsår og
- daglige tvangsbøder

Forældelsesfristen for pålæggelse af sanktioner er fem år. Herudover er Kommissionen underlagt processuelle krav, såsom partshøring, aktindsigt og offentliggørelse af beslutninger.

Kommissionen kan vedtage gennemførelsesretsakter vedrørende de praktiske ordninger for Kommissionens intervention i forbindelse med kontrolbesøg, overvågning, høringer og aktindsigt.

Del 4 (art. 67-68) vedrører *håndhævelse*. Kommissionen skal etablere et informationssystem, der skal sikre sikker og pålidelig kommunikation mellem koordinatorene for digitale tjenester, Kommissionen og Rådet for digitale tjenester.

Modtagerne af en formidlingstjeneste kan udpege en organisation eller forening til at repræsentere deres interesser i forbindelse med reglerne i artikel 17 og 18 (intern klagehåndtering og udenretslig tvistløsning).

Del 5 (art. 69-70) vedrører *delegerede retsakter* i forhold til bestemmelserne i artikel 23 (transparensrapportering for udbydere af online platforme), artikel 25 (justering af definitionen af meget store online platforme) og artikel 31 (adgang til data). Bemyndigelsen til at vedtage delegerede retsakter overdrages til Kommissionen under nærmere fastsatte betingelser.

Kap. 5: Afsluttende bestemmelser

Det følger af kapitel 5, at artikel 12-15 i direktiv 2000/21/EU (e-handelsdirektivet) ophæves. Dette medfører, at henvisninger i e-handelsdirektivet til artikel 12-15 skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 3, 4, 5 og 7 i forordningen.

Derudover føjes forordningen til bilag 1 til det endnu ikke endeligt vedtagne direktiv om adgang til anlæggelse af gruppesøgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser (KOM(2018)184). Direktivet finder anvendelse på gruppesøgsmål anlagt mod overtrædelser fra de erhvervsdrivendes side af de bestemmelser i EU-retten, der er omhandlet i bilag I.

Kapitel 5 indeholder desuden en evalueringsbestemmelse, der fastsætter, at senest fem år efter forordningens ikrafttræden og hvert femte år derefter, skal Kommissionen evaluere forordningen og rapportere til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Medlemsstaterne og rådet for digitale tjenester skal på anmodning fra Kommissionen sende oplysninger til brug for evalueringen.

Senest tre år efter datoen for forordningens anvendelse skal Kommissionen, efter høring af rådet for digitale tjenester, foretage en vurdering af rådet for digitale tjenesters funktion og rapportere herom til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. På baggrund af resultaterne skal rapporten, hvor det er relevant, være ledsaget af et forslag til ændring af forordningen med hensyn til rådet for digitale tjenesters struktur.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg for det indre marked og forbrugere (IMCO) med bidrag fra udvalgene ITRE, JURI, ECON, TRAN, CULT, LIBE og FEMM. Christel Schaldemose (S&D) er udpeget som ordfører.

Den 28. maj 2021 blev ordførerens udkast til rapport til DSA'en offentliggjort. Kommissionens forslag hilses velkommen. Ordføreren har bl.a. den holdning, at der skal fastsættes strengere krav til online markedspladser for at sikre lige vilkår for virksomhederne, sikre forbrugerbeskyttelse og sikre princippet ”hvad der er ulovligt offline, skal også være ulovligt online”.

Ordføreren foreslår således en ny artikel, der fastsætter strengere betingelser for ansvarsfritagelse, der specifikt er rettet mod online markedspladser. Disse betingelser omfatter blandt andet krav til overholdelse af visse due diligence-forpligtelser og betingelser, der sikrer, at hvis en erhvervsdrivende fra et tredjeland ikke har en økonomisk operatør ansvarlig for produktsikkerhed, vil en online markedsplads ikke være omfattet af ansvarsfritagelsen. Dette gøres for at sikre ansvar for ethvert produkt, der sælges til europæiske forbrugere, herunder fra e-handel. Endelig foreslår ordføreren at styrke forpligtelsen til erhvervsdrivendes sporbarhed.

Ordføreren bakker derudover op om Kommissionens formål om at øge transparensen for online markedsføring og anbefalingssystemer, men finder at Kommissionens forslag mangler konkrete krav for at sikre ansvarlighed og for at forhindre udvidelsen af ulovligt indhold.

Endelig erklærer ordføreren sig enig i øget fokus på gennemførelse og tilsyn, idet ordføreren mener, at det er nødvendigt at styrke nogle af bestemmelserne for at sikre, at ingen medlemsstat bliver en "sikker havn" for online platforme.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen vurderer, at online tjenesters grænseoverskridende karakter nødvendiggør regulering på EU-niveau. Kommissionen vurderer, at tiltag på EU-niveau udgør vejen til at sikre, at fælles, passende og effektive regler gælder for leverandører af de omfattede tjenester og brugerne af de pågældende tjenester.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering, idet digitale tjenester, som onlineplatforme, i sin natur er grænseoverskridende. Regeringen baserer desuden sin vurdering på, at der er tale om revidering og opdatering af et eksisterende direktiv, e-handelsdirektivet. Regeringen vurderer således samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De nuværende krav til informationssamfundstjenester og elektronisk handel er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (e-handelsdirektivet).

E-handelsdirektivet er gennemført i dansk ret ved lov nr. 227 af 22. april 2002 om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel (e-handelsloven).

E-handelsloven gælder for alle *informationssamfundstjenester*, hvilket defineres som enhver tjeneste, der har et kommercielt sigte, og som leveres online på individuel anmodning fra en tjenestemodtager. Dette inkluderer derfor blandt andet alle digitale platforme (både handelsplatforme og sociale medier), al e-handel, al reklame og telenetværket.

E-handelsloven suppleres af sektorspecifik regulering, eksempelvis lov nr. 799 af 9. juni 2020 om produkter og markedsovervågning, der bl.a. gennemfører Rådets Direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed, og markedsføringsloven (lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring, der bl.a. gennemfører

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked (direktivet om urimelig handelspraksis)).

Det følger af forordningens artikel 71, stk. 1, at artikel 12-15 i e-handelsdirektivet ophæves. Bestemmelserne erstattes af artikel 3, 4, 5 og 7 i forordningen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil indebære lovgivningsmæssige konsekvenser, herunder ændringer af e-handelsloven.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil medføre statsfinansielle konsekvenser, idet etablering af nationale Digitale Service Koordinatorer vil kræve ressourcer til oprettelse og drift.

Der kan ligeledes opstå en forøgelse af ressourceforbruget hos den eller de myndigheder, der udpeges til håndhæelsesmyndigheder, idet der i medfør af forordningen alt andet lige må forventes en øget sagsmængde eller en udvidet opgaveportefølje.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre væsentlige administrative byrder for de omfattede virksomheder, herunder særligt de største platforme, der skal leve op til en række administrative krav samt krav om transparens. Det forventes også, at danske virksomheder vil være omfattet af reglerne og dermed pålægges nye administrative byrder.

Kravene for danske virksomheder vil forventeligt omfatte, at danske online platforme vil skulle have kendskab til sælgerne på platformen, nye nedtagningsprocedurer, rapporteringsforpligtelser, klagehåndtering, mv. Derudover ventes danske formidlingstjenester, der tilbyder netinfrastruktur, fx udbydere af internetadgang eller domæneadministratorer at blive stillet krav om at etablere et kontaktpunkt til kommunikation med nationale myndigheder og årligt at skulle udarbejde transparensrapporter om deres indholdsmoderation.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes at kunne forbedre beskyttelsesniveauet for forbrugere og brugere. Forslaget har til hensigt at skabe et mere ansvarligt

indre marked for digitale tjenester ved at modernisere og præcisere digitale platformes ansvar for ulovligt indhold.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 5. januar 2021. Der er modtaget høringssvar fra Akademikerne, Danske Medier, Dansk Erhverv (DE), Dansk Industri (DI), Finans Danmark, Forbrugerrådet Tænk, IDA og Kreativitet & Kommunikation.

Akademikerne bakker op om, at der stilles skærpede krav til de store digitale platforme, herunder kontrol med hvem, som sælger eller anvender deres produkter/services, fjernelse af ulovlige varer/tjenester, transparens omkring onlinereklamer og algoritmer der benyttes ift. at anbefale indhold til deres brugere.

Akademikerne bakker ligeledes op om myndighedernes mulighed for at kontrollere og spore ulovligheder på digitale platforme, herunder kontrollere, hvordan platformene fungerer, til at give forskere lettere adgang til de vigtigste platformes data, og til at spore brugere på onlinemarkedspladser med det formål at spore forhandlere af ulovlige varer eller tjenester.

En level playing field er ifølge Akademikerne afgørende for udviklingen af et indre marked for varer og tjenester i EU, og et opgør med de store digitale platforme, som fungerer som gatekeepere, er derfor nødvendig.

Akademikerne støtter Kommissionens forslag om, at der indføres proportionale krav afhængig af karakteren og størrelsen af de digitale platforme.

Akademikerne finder, at det er rimeligt, at digitale platforme får til tid at fjerne ulovligt indhold, men at der i særlige tilfælde, hvor det handler om indhold, som udgør en direkte trussel mod samfundet eller mod den enkelte, bør være en kortere tidsfrist. Akademikerne støtter derfor forslaget om, at Kommissionen kan stille krav til de store digitale platforme om adgang til information/data, som er nødvendig for at håndhæve forordningen, tillige med forslaget om en særlig "krise-protokol", der træder i kraft i tilfælde af trussel mod sikkerhed og sundhed.

Danske Medier bakker grundlæggende op om intentionerne bag Kommissionens forslag og finder, at en ny regulering af digitale tjenester bør afspejle et tidssvarende og samlet hensyn til presse- og ytringsfrihed, retten til at drive kommerciel virksomhed, beskyttelse befolkningernes interesser samt fremme af europæisk digital innovation, økonomisk vækst og beskæftigelse.

Spredning af ulovligt indhold og disinformation bør ifølge Danske Mediers begrænses ved at indføre krav til transparens og en udvidet forpligtelse til at fjerne ulovligt indhold. Dette aspekt er delvist opfyldt i forslaget, men for så vidt angår meget store onlineplatformes ansvar bør disse også pålægges aktivt at afsøge egne tjenester og at fjerne åbenlyst ulovligt indhold. Platformene bør således pålægges krav om at modvirke spredning af ulovligt indhold og disinformation, dog uden at begrænse hverken private borgers ytringsfrihed eller journalistiske mediers pressefrihed. I sagens natur kan og bør onlineplatforme ikke pålægges at faktatjekke og kontrollere alt indhold, der uploades af deres brugere. Det betyder imidlertid ikke, at store onlineplatforme skal fritages for ethvert ansvar og kunne vende det blinde øje til bevidst kriminelle handlinger eller åbenlys politisk motiveret disinformation. Det skal således ikke være acceptabelt, hvis man nemt kan finde frem til ulovligt indhold blot ved at anvende indbyggede søgefunktioner på en platform.

Danske Medier finder, at der i stedet bør indsættes en forpligtelse for meget store onlineplatforme til at yde en passende indsats for løbende at opspore og fjerne ulovlig aktivitet på egne tjenester samt at afrapportere herom. En ”passende indsats” kunne fx være, at hvis en platform er blevet pålagt at fjerne en bestemt fil, der indeholder en ulovlig kopi af en film, så bør tjenesten samtidig undersøge, om der ligger andre ulovlige kopier af samme film andre steder på deres platform, eller om samme bruger har uploadet ulovlige kopier af andre film. I disse tilfælde har platformen et udvidet ansvar til at undersøge eksistensen af lignende overtrædelser.

Danske Medier finder det urimeligt og stærkt konkurrenceforvridende, at meget store onlineplatforme kan vælge deres nationale tilhørsforhold inden for EU alt efter, hvor de tilbydes den mest lempelige tolkning og håndhævelse af regler. Samtidig udgør tilsynet med meget store onlineplatforme et urimeligt stort pres på en enkelt myndigheds ofte begrænsede ressourcer som følge af sagernes kompleksitet og omfang. Begge dele kan afhjælpes ved, at de meget store onlineplatforme alene er underlægges Kommissionens tilsyn i stedet for nationale myndigheder.

Danske Medier bakker op om, at forslaget lægger op til, at der skal informeres om, hvilke parametre der anvendes til at afgøre modtagere af en specifik målrettet annoncering. I praksis er digitale medieudgivere imidlertid ikke altid i besiddelse af denne information, da kriterierne og de bagvedliggende data ofte kun kendes af de aktører, der anvender kriterierne til at købe annonceplads på online medier. Så kravet bør følges af bestemmelser om, at denne information skal gives til medieudgivere på en standardiseret måde, som nemt kan videreformidles til brugerne, og at ansvaret for, at informationen er retvisende og fyldestgørende, kun påhviler de aktører, der anvender kriterierne.

Danske Medier mener, at publicistiske mediers indhold, der er underlagt et redaktionelt ansvar og kontrol, skal undtages fra forordningens bestemmelser og platforme skal ikke kunne pålægges at fjerne sådanne mediers indhold. Publicistiske medier har bl.a. til opgave at beskrive samfundsforhold, der kan omfatte indhold, som strider mod platformes generelle retningslinjer. Det kan fx være, at en platform ikke tillader racistiske tilkendegivelser, men det skal ikke desto mindre stadig være muligt for et redaktionelt medie at dokumentere en sag herom, når denne har offentlig interesse.

Regeringen bør ifølge Danske Medier tilsigte, at forslaget: 1) krav til sporbarhed af handlende, 2) særligt fokus på meget store onlineplatforme og 3) at der ikke introduceres yderligere databeskyttelsesregler fastholdes i de videre forhandlinger.

Dansk Erhverv (DE) hilser overordnet set forslaget velkomment og er positive overfor, at der indføres krav til digitale tjenester og platforme på EU-niveau.

DE ser særligt en udfordring i skævvridende konkurrence fra tredjelands-sælgere på de store online markedspladser, som sælger varer, der ikke lever op til EU's regler for produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse, og at dette er muligt, fordi online markedspladserne anser sig som ansvarsfri ift. markedsføring og for de produkter, der sælges eller formidles på deres hjemmesider.

DE har betænkeligheder ved, at der laves særlige regler for specifikke forretningsmodeller. DE mener derimod, at de samme regler skal gælde for alle virksomheder, som beskæftiger sig med de samme aktiviteter. Dette er for at sikre fair og lige konkurrencevilkår og undgå, at den høje forbrugersikkerhed i det indre marked undergraves. DE har ydermere betænkeligheder ved, at alle platforme behandles ens, idet der er stor forskel på at sælge varer og formidle ytringer på sociale medier. Det er helt afgørende for DE, at det præciseres, at DSA'en ikke forhindrer de relevante fag-direktorater i at stille yderligere krav til f.eks. online markedspladser, hvis dette vurderes nødvendigt for at opretholde en effektiv lovgivning og håndhævelse af formålet med lovgivningen på de pågældende fag-direktoraters område.

DE er positivt stemte over for, at DSA'en præciserer, at en platforms ansvar må afhænge af en konkret vurdering af dens aktiviteter. DE er ligeledes positive over for, at online platforme ikke er omfattet af ansvarsfriheden, hvis de for forbrugerne fremstår som værende involveret i informationen, ligesom DE finder det positivt, at retspraksis fra EU-domstolen er skrevet ind i forslaget. DE støtter også det forhold, at en platform frivilligt tager initiativer for at sikre, at dens hjemmeside lever op til reglerne, ikke automatisk gør den til ansvar for indholdet.

DE mener dog, at sammenstilling af Internet Service Providers (ISP'ere) og andre platforme, som har en mere aktiv rolle, kan virke uhensigtsmæssig.

DE ønsker, at produktsikkerhedslovgivningen og produktansvarslovgivningen tages med og revideres enten i DSA'en eller i den øvrige eksisterende lovgivning, idet online markedspladser, ifølge DSA-forslaget, kan fortsætte med at sælge farlige og ulovlige varer fra sælgere i tredjelande til forbrugere i EU, uden at nogen har ansvar for de farlige varer. I den forbindelse mener DE ikke, at tiltag som krav om at kende forretningspartnere vil løse problemet med farlige og ulovlige produkter, da det ikke er en løsning, at forbrugerne skal forfølge en sælger i eksempelvis Kina for at udøve sine rettigheder. I den forbindelse forholder DE sig også tvivlende over for, at myndigheder kan håndhæve europæiske regler i eksempelvis Kina. DE ønsker, at DSA'en ikke står i vejen for at regulere europæiske online markedspladser som importører, når det drejer sig om formidling af produkter fra tredjelande, der ikke allerede er importeret til EU. Dertil foreslår DE, at onlinemarkedspladserne har produktansvaret for skader som følge af defekte varer, der er solgt af sælgere fra tredjelande hen over deres online markedsplads.

I forhold til samspillet med produktsikkerhedslovgivningen, ønsker DE, at ansvarsmæssigt ligestille en fysisk importør med en digital importør, for at der reelt kan være tale om ligestilling mellem online og offline handel. Derfor mener DE, at det er afgørende, at DSA'en kobles sammen med produktsikkerhedsreguleringen, således at onlinemarkedspladserne får den rolle og ansvar, som deres aktiviteter forpligter dem til. DE anfører, at det skaber en ulige konkurrencesituation, fordi de traditionelle importører og efterfølgende led skal have compliancefunktioner, der sikrer, at produkterne er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, før de bringes på markedet og er bekymret for, at det vil være muligt at ændre sin nuværende onlinebutik en smule og på den måde blive omfattet af DSA'en, og det er ikke en ønskelig situation for forbrugerne, de indre marked eller den europæiske økonomi.

I forhold til frivillige aftaler mener DE, at de i nogle tilfælde kan fungere godt, men på væsentlige områder, hvor der er behov for lovgivning, kan området ikke overlades til frivillige aftaler, som det fx er sket ift., "Product Safety Pledge"-aftalen indgået med blandt andre Amazon, AliExpress, eBay, Rakuten France og Wish.

I forhold til kravet om en juridisk repræsentant i EU, ser DE positivt på dette krav. Dog bemærker DE, at det er væsentligt, hvilket ansvar og forpligtelser, denne har, og anfører, at en sådan repræsentant aldrig kan erstatte et lovgivningsmæssigt ansvar.

I forhold til annoncering og profilering mener DE, at det er uheldigt, at ulovlig annoncering og markedsføring skæres over én kam med det lovlige, da annoncering og markedsføring er et helt afgørende, naturligt og legitimt instrument for producenter og tjenesteydere til at afsætte deres lovlige varer og i mange tilfælde gør livet lettere for forbrugere. Hvad angår gennemsigtighedskrav mener DE, at det er ligeså vigtigt, at forbrugerne får nem og tydelig viden om, hvem de er ved at indgå aftale med, som, at myndighederne får adgang til de data. Dertil bør der være et krav om, at forbrugerne notificeres, hvis fx en online markedsplads tilbagekalder et farligt produkt.

DE mener, at regler skal laves så enkle og lidt byrdefulde som muligt, og at de skal gælde små som store virksomheder. Der kan være tilfælde, hvor meget store virksomheder får pålagt særlige forpligtelser, men det skal være en undtagelse. DSA'en undtager mikroplatforme og mindre platforme for mange af forslagets forpligtelser. Det skal undgås, at dette fører til skævvridning af markedet.

I forhold til forslaget om, at en hosting service forpligtes til at informere brugeren om beslutningen, når servicen fjerner indhold fra sin platform, så mener DE, at det er unødigt byrdefuldt, idet det besværliggør fjernelse af indhold, som er i strid med regler og betingelser og modvirker målet om et mere sikkert online miljø.

DE er betænkelige ved, at myndigheder og forskere får adgang til forretningshemmeligheder. DE finder det problematisk, der skal foreligge fuldt offentligt tilgængelige oplysninger om annoncer, og foreslår dertil, at det præciseres, om det skal være offentligt for myndighederne eller den almene offentlighed.

DE er positivt stemte overfor DSA'ens fokus på håndhævelse af reglerne og påpeger, at der skal afsættes flere ressourcer og etableres mere samarbejde mellem myndigheder på tværs af EU, hvis det skal få en effekt. DE påpeger, at det er væsentligt, at der ikke opbygges nye myndigheder og strukturer, der undergraver eksisterende myndigheder og skaber uklarhed.

DE mener, at det foreslåede bødeniveau på 6 pct. af omsætningen er ude af proportioner. Det bør også lægges til grund, om overtrædelserne er bevidste eller skyldes en utilsigtet og menneskelig fejl, ligesom alvoren af overtrædelserne, konsekvenserne for de berørte og hvor mange berørte, bør indgå i vurderingen, og at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det ikke fremgår af forslagets bestemmelse.

DE mener, at Kommissionen skal være forpligtet til at gribe ind ved overtrædelser af forordningen, hvis medlemslandene pålægger Kommissionen dette, og ikke at Kommissionen skal være fri til at bestemme, hvornår den vil intervenere.

Dansk Industri (DI) vurderer, at forslaget til Digital Services Act generelt sætter fornuftige hjørneste for den fremadrettede regulering af digitale tjenester, herunder forsøger at håndtere flere af de udfordringer, som platformøkonomien indeholder ift. salg af ulovlige produkter og/eller formidling af ulovligt indhold på platforme, samtidig med at ytringsfriheden respekteres.

DI bakker op om at bevare afsenderlandsprincippet, som gør det muligt at følge reglerne i etableringslandet. Det er rigtig godt for hele det digitale økosystem, at afsenderlandsprincippet fastholdes, idet det er omkostningsfuldt for virksomhederne at skulle overholde divergerende regler i de forskellige medlemsstater. DI finder dog, at det er nødvendigt at udvikle og styrke samarbejdet på tværs af myndighederne i medlemslandene og Kommissionens organer. Desuden er det væsentligt, at få klarlagt rækkevidden af afsenderlandsprincippet.

DI er som udgangspunkt enige i Kommissionens forslag om at bevare principperne i e-handelsdirektivet, hvorefter platforme ikke bærer et ansvar for de produkter eller det indhold, som formidles via platformen. DI bakker op om Kommissionens forslag om at indføre en række forpligtelser for platformene med henblik på at bekæmpe problemet med salg af ulovlige produkter og ulovligt indhold, herunder afrapporteringsforpligtelsen, forpligtelsen til at samarbejde med myndighederne, etableringen af et internt klagebehandlingssystem mm. DI støtter endvidere Kommissionens forslag om at differentiere platformenes forpligtelser afhængig af platformens størrelse og konstruktion. DI efterlyser dog samtidig, at der i de kommende forhandlinger i EU drøftes nærmere, om de platforme der er dybt involveret i transaktionen mellem sælger og køber, også bør pålægges et egentligt ansvar for de produkter, der sælges via platformen, og i så fald hvordan et sådan ansvar kan skrues sammen og håndhæves i praksis uden at bremse innovation og udvikling i platformøkonomien. Dette gælder udelukkende for de platforme der formidler/sælger varer.

DI finder det helt afgørende for platformøkonomien og danske virksomheders konkurrenceevne både inden for og uden for EU, at reguleringen skrues sammen på en måde, så særligt de mindre platforme ikke pålægges unødige administrative byrder. Ud fra samme betragtning er det også væsentligt for DI, at ansvarsfritagelsen for telekommunikation fastholdes. Her er der tale om at lede trafik igennem, som teleselskaberne ikke har nogen indsigt i og derfor heller ikke skal have noget ansvar for.

DI finder, at det vil være gavnligt med yderligere beskrivelser og eksempler under de forskellige definitioner af platforme, så det er klart for virksomhederne, hvilke forpligtelser, de er underlagt.

DI er positive over for Kommissionens forslag om, at alle platforme, der er etableret i et tredjeland, fremover skal udpege en bemyndiget repræsentant inden for EU. DI er dog skeptiske overfor om denne forpligtelse, som kendes fra markedsovervågningsforordningen, er tilstrækkelig effektiv til at løse de særlige udfordringer med online-platforme, der er etableret uden for EU's salg af ulovlige produkter direkte til forbrugere i EU. Der er således stadig behov for en WTO/OECD-løsning på dette område. DI finder det desuden væsentligt, at det bliver præciseret i hvilket omfang ansvaret for den bemyndiget repræsentant i EU adskiller sig/er sammenfaldende med den ansvarlige persons ansvar i markedsovervågningsforordningen.

DI er positive overfor, at der etableres "trusted flaggers" med henblik på at have udvalgte samarbejdspartnere til at gøre opmærksom på ulovligt eller uønsket indhold. DI er dog bekymret for, at der kan blive udpeget "trusted flaggers", som tilsidesætter almindelige retsstatsprincipper eller minoritetsgruppers rettigheder. I den sammenhæng kan "trusted flaggers" udøve censur, begrænse ytringsfriheden og legitimere spredningen af anti-demokratiske værdier. DI opfordrer derfor til, at der i forordningen præciseres, hvem der har kompetencen til at udpege "trusted flaggers" i medlemsstaterne, samt fastlægger nogle mere klare kriterier for, hvem der kan agere som "trusted flaggers".

DI støtter op om, at der skal gennemføres afrapportering med henblik på at få et samlet overblik over, hvilken type af indhold der fjernes, hvorfor det fjernes og hvor lang tid virksomhederne har brugt på at fjerne det. Afrapportering stiller dog store krav til, at virksomhederne har it-systemer, som kan håndtere denne rapportering. Det er DI's bekymring, at det vil skabe relativt større administrative og økonomiske byrder for særligt SMV'er. Det er derfor helt afgørende, at der er proportionalitet mellem behov for afrapportering og de byrder det medfører. DI ser gerne, at der gøres en ekstra indsats for at værne SMV'erne for nye administrative og økonomiske byrder.

DI er enige i Kommissionens forslag om, at platformene skal sikre effektive systemer til nedtagning af ulovligt indhold og varer, og at disse systemer både skal være let tilgængelige, brugervenlige, og elektroniske. DI ser dog gerne, at der angives en tidsramme for, hvornår produktet skal være fjernet fra platformen, når der er tale om kopiprodukter eller ulovlige produkter. Hvis platformen ikke er forpligtet til at reagere inden for en bestemt tidsramme, kan skadevirkningen blive uforholdsmæssig stor for både forbrugere og virksomheder.

DI hilser det velkommen, at der introduceres et "organ" i medlemsstaterne, som skal håndtere de sager, hvor der uenighed mellem en online platform og brugeren. Det er særligt vigtigt, at dette organ kan skabe præcedens på sager, så virksomheder ikke gentagne gange skal forholde sig til klager om

nedtagning af ens eller ensartet information fx anti-5G grupper, anti-covid-19 og andre misinformationer.

DI efterlyser en skarp definition på begrebet ”aktive brugere”. Det fremgår blot af Kommissionens ordliste, at en ”user” er en fysisk eller juridisk person, som benytter en service, f. eks. går ind og kigger på produkter på en side og det kunne med fordel præciseres, hvad der skal forstås ved ”benytte” en service, herunder om det kræver at brugeren foretager sig noget aktivt på en tjeneste.

DI støtter op om, at der er et stort behov for at verificere forhandlerne på onlineplatformene bedre, hvilket kan bidrage til at sikre fair konkurrence og beskytte forbrugere og virksomheder mod ulovlige produkter og indhold på online platforme. DI er dog bekymret for, at platformene ikke indsamler tilstrækkelige informationer om sælgeren til at sikre en effektiv kontrol af disse. Det er bekymringen, at der kan indsættes stråmænd, hvorved reglerne let kan blive omgået. DI opfordrer derfor til, at platformene skal indhente dokumentation om selskabet fra et officielt register f. eks. CVR., samt paskopier på selskabets reelle ejere. Hvis der ikke er tale om et selskab, men en selvstændig forretningsdrivende, skal der som minimum indhentes en paskopi på ejeren. Ved både at stille krav om indhentelse af dokumentation for selskabet og de reelle ejere, er der større sandsynlighed for at opdage eventuelt svindel eller andre kriminelle aktiviteter. Derudover letter det myndigheders muligheder for at identificere bagmændene, hvis der foregår ulovlige aktiviteter.

Finans Danmark støtter Kommissionens ambition om at styrke markedet for digitale tjenester i EU, og er enige i, at der er behov for klarhed om onlineplatformes rolle og ansvar for at gøre internettet sikkert. Dette vil bidrage til at øge de europæiske borgeres tillid til digitale tjenester.

Ifølge Finans Danmark kunne det være relevant at se på forordningens ordlyd omkring ”traceability of traders” for at sikre at kravene i tilstrækkeligt omfang understøtter den finansielle sektors indsats mod finansiel kriminalitet og terrorfinansiering fx kravene til identifikation af virksomheden.

Finans Danmark finder, at yderligere krav om driftsstabilitet ”operational resilience” kunne være relevante at introducere i tillæg til ”crisis protocols” – især givet de meget store platformes stigende samfundsøkonomiske betydning.

Forbrugerrådet Tænk støtter Kommissionens forslag, som man finder er et vigtigt skridt i retning af at skabe større tryghed og sikkerhed for forbrugere, som handler på digitale markedspladser, søger information og kommunikerer på søgemaskiner og sociale platforme. Forbrugerrådet Tænk har længe fundet det udbredte salg af ulovlige produkter på onlineplatforme

problematisk. Disse kan udgøre en fare for forbrugere, ligesom tilbagevendende falske annoncer/scam kan medføre økonomiske tab og databrud og falske anmeldelser vildlede forbrugerne. Det er positivt, at der nu iværksættes et system, som øger sikkerheden gennem notice og action, øget information, håndhævelse og klageadgang. Forbrugerrådet Tænk mener, det bør overvejes om reglerne i visse tilfælde skal være endnu mere ambitiøse i forhold til pålægge platforme-indehavere et større ansvar.

Forbrugerrådet Tænk har efterfølgende sendt et opdateret høringssvar, der understreger et behov for, at forbrugerbeskyttelse defineres som et eksplicit mål i DSA'en. Forbrugerrådet Tænk støtter, at forordningen også er gældende for platforme etableret uden for EU. Ligesom de finder det positivt, at der udpeges en juridisk repræsentant, som kan drages til ansvar. Forbrugerrådet Tænk understreger i denne forbindelse, at reglerne bør kunne håndhæves over for udenlandske platforme og ikke-EU-erhvervsdrivende, der anvender platformen. Derudover mener Forbrugerrådet Tænk, at der skal fastlægges et erstatningsansvar for skader, kontraktopfyldelse og garanti for online markedspladser fx ved undladelse af at skaffe troværdige beviser for ulovlig aktivitet, manglende oplysninger om leverandøren af varen eller vildledende oplysninger, garantier eller erklæringer. Samtidig skal et positivt erstatningsansvar i det generelle produktsikkerhedsdirektiv, produktansvarsdirektivet og nationale regler ikke udelukkes. Derudover ønsker Forbrugerrådet Tænk, at due diligence forpligtelserne om internt klagesystem, udenretligt tvistbilæggelsesorgan, mv. også skal omfatte små platforme, ligesom Forbrugerrådet Tænk mener, at definitionen af meget store platforme bør genovervejes, da tærsklen vurderes høj. Endelig mener Forbrugerrådet Tænk, at kravet om erhvervsdrivendes sporbarhed er et skridt i den rigtige retning samt at der er behov for strengere regler om målrettet reklame.

IDA bakker op om forslaget. IDA har i regi af foreningens nedsatte kommission, Siri-Kommissionen, arbejdet i krydsfeltet mellem kunstig intelligens, demokrati og medier. Siri-Kommissionen kommer med en række anbefalinger til, hvordan der sikres demokratisk legitimitet, når sociale medier fjerner indhold fra de digitale platforme. For at kunne sikre balancen mellem et fravær af eksponering af skadeligt/hadefuldt indhold på den ene side og ytringsfriheden på den anden side, så er transparens i platformenes algoritmer altafgørende for at sikre de demokratiske principper i fremtiden.

IDA mener, at det er vigtigt at øget transparens vægtes højt i forslaget. Det skal være nemmere for forbrugere at gennemskue, hvorfor de eksponeres for specifikke varer og produkter, og det skal være nemmere at vurdere, hvorfor man møder én type af nyheder frem for andre typer af nyheder. Forslaget stiller ikke krav til, at de algoritmer der benyttes, skal fremlægges, men at de skal forklares/redegøres for. Området er reguleret i Databeskyttelsesforordningen, men IDA mener, at det bør gøres endnu lettere for

brugerne at få viden om, hvilke oplysninger platformen behandler om en, og hvordan oplysningerne bruges.

IDA mener desuden, at platformstjenesteyderne bør pålægges at teste algoritmerne for utilsigtede konsekvenser og resultater, der strider imod det oprindelige formål, herunder konsekvenser af hård favorisering af følelseladede ytringer. Det er uhensigtsmæssigt, at stærke følelsesbetonede udmeldinger favoriseres, frem for argumenter af mere faglig og teknisk karakter. Denne type af udmeldinger er hverken ulovlige eller skadelige, og indgår derfor ikke i Kommissionens nuværende forslag. IDA mener, at der i forslaget derfor sættes krav til øget neutralitet i algoritmerne.

For Kreativitet & Kommunikation handler den grundlæggende baggrund for flere af de for dem relevante artikler i forordningen om transparens. Kreativitet & Kommunikation stiller sig derfor positiv over for, at man med forordningen foreslår at indføre nogle overordnede krav til de tjenester og platforme, som mange virksomheder er afhængige af i en digital virkelighed, men som i mange sammenhænge også har frie tøjler.

Kreativitet & Kommunikation mener, at det er afgørende, at forslaget fokuserer på den ulovlige og utilsigtede markedsføring/annoncering og dem der står bag denne. Kreativitet og Kommunikation påpeger, at forordningen omtaler annoncering/markedsføring ofte i samme kontekst som den ulovlige annoncering/markedsføring. Kreativitet og Kommunikation finder det positivt, at den ulovlige markedsføring kommes til livs, men er kritiske overfor, at forordningen skære alt over en kam og dermed pålægges den lovlige markedsføring nogle ikke proportionelle restriktioner og utilsigtede byrder på ellers lovlige aktiviteter.

Kreativitet & Kommunikation finder det også problematisk både ift. et proportionalitetsprincip og formålet med forordningen, at forordningen giver offentlig adgang til data og markedsføring, der har været vist på de omfattede digitale tjenester og stiller spørgsmålstejn ved hvorfor det er nødvendigt, at der er tale om en offentlig adgang. Det afgørende må være, at man som kompetent myndighed kan få adgang til det, og at brugerne sideløbende kan få adgang til informationen om, hvorfor man bliver eksponeret for en konkret annoncering. Hvis der med forordningen ikke er ment en direkte offentlig adgang, mener Kreativitet & Kommunikation man bør indskærpe dette i ordlyden.

Det er Kreativitet & Kommunikation's bekymring, at den praktiske udfoldelse af forordningens regler kan være svær at forudse og derfor svær at tage højde for og ikke mindst give en skævvridning. Der er ingen tvivl om, at de store aktører, der er omfattet af forordningen, vil sende hele eller dele

af byrden videre til de erhvervsdrivende der udnytter deres værktøjer, tjenester, etc. Og med den store magt aktørerne har, så tillader de sig ofte at gå langt i den sammenhæng.

Kreativitet & Kommunikation ser som udgangspunkt positivt på, at der både er omtalt adfærdskodekser og udarbejdelse af standarder, så der skabes en ensartethed og en tilgængelighed for både små og store virksomheder hos tjenesteyderne af de digitale tjenester.

Kreativitet & Kommunikation henviser herudover til Dansk Erhvervs høringsvar.

Digitalt Ansvar har efter høringsfristen sendt høringsvar, hvor de understreger, at forslaget ikke adresserer den stigende udfordring med kriminalitet og ulovligt indhold på digitale tjenester, som sociale medier. Digitalt Ansvar efterspørger krav om at blokere allerede identificeret ulovligt indhold. Derudover finder Digitalt Ansvar, at der er en ubalance mellem ytringsfrihed og retten til privatlivets fred, da Digitalt Ansvar fremhæver, at forslaget fokuserer på stærke garantier for at undgå at lovligt indhold fjernes fejlagtigt, men ikke på en konsistent måde adresserer retten til at få fjernet ulovligt, privatlivskrænkende indhold.

Derudover fremhæver Digitalt Ansvar, at det ikke er nemt at klage over ulovligt indhold, da der stilles krav om, at underretteren skal anvende den nøjagtige URL, der både kan være svært for den håndhævende myndighed at udarbejde en fuldstændig kortlægning, ligesom ulovligt indhold kan findes på flere forskellige URL'er og den berørte ikke altid vil have adgang til URL'en. Digitalt Ansvar ønsker, at sociale medier skal fjerne åbenlyst ulovligt indhold inden for 24 timer og andet strafbart inden for 7 dage. Derudover mener Digitalt Ansvar, at det skal overvejes om digitale tjenester skal kategoriseres som digital infrastruktur og underlægges forsyningspligt og forbud mod redigering, ligesom det skal overvejes om sociale medier skal pålægges et redaktøransvar.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har indtil nu været afholdt 36 møder i Rådets arbejdsgruppe for vækst og konkurrenceevne. Fra starten har der overordnet set været støtte til Kommissionens forslag om at modernisere reglerne for formidlingstjenester.

Der er generelt støtte blandt medlemsstaterne til harmoniserede krav om nedtagning af indhold og rapporteringskrav, mens en række lande har efterspurgt klart definerede tidsfrister for nedtagning af ulovligt indhold. Det gælder bl.a. DK og de lande, der allerede har indført national regulering af sociale medier, som fx Tyskland. Kompromisforslaget indeholder aktuelt ikke tidsfrister, dog har Kommissionen bemærket, at der er fleksibilitet ift. at indsætte frister

i de påbud, en kompetent myndighed kan udstede afhængig af karakteren af det ulovlige indhold og deraf ønsket til frister for nedtagning.

Forhandlingerne i rådsregi har i særdeleshed omhandlet online markedspladser. På den baggrund er der tilføjet en række yderligere krav til online markedspladser, bl.a. vedrørende de informationer en online markedsplads skal have om erhvervsdrivende, der anvender platformen, udformningen af online markedspladsens design, således at designet muliggør, at sælgere kan overholde deres forpligtelser vedrørende bl.a. informationer om produktsikkerhed. Endelig skal udbyderen af en online markedsplads, når denne bliver opmærksom på et ulovligt produkt eller en service, informere de tjenestemodtagere, der inden for de sidste seks måneder har erhvervet sig et sådan ulovligt produkt eller en service, om ulovligheden, sælgerens identitet samt enhver afhjælpning. DK har derudover arbejdet for, at der indføres yderligere krav for udbydere af online markedspladser.

Endvidere har påbudsbestemmelserne været genstand for indgående drøftelser. Det gælder bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt artikel 8 og 9 er en fravigelse af afsenderlandsprincippet, som er fastlagt i e-handelsdirektivet. Formandskabets kompromisforslag indeholder en lang række præciseringer og afklaringer, og det står således klart, at afsenderlandsprincippet ikke berøres.

Ydermere ønsker enkelte medlemslande, at forordningens anvendelsesområde ikke kun omfatter ulovligt indhold, men også skadeligt indhold. Formandskabets seneste kompromisforslag omfatter i overensstemmelse med Kommissionens forslag i det væsentligste alene ulovligt indhold. Endelig støtter størstedelen af medlemslandene et styrket håndhævelsessamarbejde mellem medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder, mens nogle lande er positive overfor, at både nationale myndigheder og Kommissionen får yderligere beføjelser. Ift. sidstnævnte er der uenighed om at give Kommissionen yderligere beføjelser til at iværksætte undersøgelser af meget store onlineplatforme og meget store online søgemaskiner – også uden om etableringslandets koordinator for digitale tjenester.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen mener, at digitaliseringen skal tjene samfundets interesser ved, at digitalisering bidrager til at adressere samfundets udfordringer, mens etisk, ansvarlig og sikker digitalisering går hånd i hånd med digital vækst. Regeringen arbejder for, at den digitale økonomi i Europa generelt kendetegnes ved et højt niveau af tillid og tryghed samt en stærk digital konkurrenceevne baseret på innovationsfremmende og teknologineutrale rammevilkår, uden unødige byrder og barrierer.

Regeringen støtter derfor op om Kommissionens intention om at modernisere reglerne for formidlingstjenester og lægger vægt på, at forslaget vil sikre en

meget mere ansvarlig og tryk platformøkonomi. Det skal bl.a. ske gennem fælles regler for nedtagning af ulovligt indhold, lettilgængelige og brugervenlige anmeldelsesmekanismer for brugere, der har fået fjernet indhold samt styrket håndhævelse af reglerne. Digitaliseringen har medført mange muligheder for både forbrugere og virksomheder, men giver også udfordringer. Det er helt centralt for regeringen, at den digitale omstilling sker på ansvarlig vis, og derfor er der behov for skærpede krav – særligt for de digitale platforme, så ulovligt indhold ikke kan florere frit på nettet. Samtidig skal vi værne om danskernes digitale ytringsfrihed. Derfor arbejder regeringen også for, at forordningen rammer den rette balance mellem fjernelse af ulovligt indhold på den ene side, og muligheden for at udøve grundlæggende rettigheder såsom ytringsfriheden på den anden side.

I denne henseende *lægger regeringen vægt på*, at DSA'en fastsætter regler om nedtagning af ulovligt indhold og ikke skadeligt indhold, da de to kategorier kræver forskellige løsninger. Ved ulovligt indhold forstås alle oplysninger eller produkter, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten (terrorrelateret indhold, børnepornografi, ulovlige hadefulde ytringer, handelsmæssig svindel og svig eller krænkelse af IPR) eller en medlemsstats nationale lovgivning. Når det kommer til skadeligt indhold, er der tale om indhold, der ikke er ulovligt, men i stedet kan virke krænkende på andre personers værdier eller følelser fx indhold, der giver udtryk for politiske meninger eller religiøs overbevisning. Opfattelsen af skadeligt indhold er således i høj grad afhængig af kulturelle forskelle. Det er vigtigt for regeringen, at der ikke skabes incitament til at fjerne lovligt indhold, hvilket – især i forhold til de sociale medieplatforme – kan give anledning til udfordringer i forhold til ytringsfriheden.

Regeringen *lægger dog vægt på*, at forordningen kan behandle skadeligt indhold i helt særlige tilfælde, eksempelvis transparenskrav for desinformation i forlængelse af arbejdet med Den Europæiske Demokratihandlingsplan (EDAP). Regeringen ser derfor også positivt på Kommissionens krav til de største platforme, der skal foretage risikovurderinger ved systemiske trusler, der er forårsaget af brugen af deres tjenester.

Regeringen *lægger vægt på* at undtage publicistiske mediers indhold, der er underlagt et redaktionelt ansvar og at platforme skal ikke kunne pålægges at fjerne disse mediers indhold.

Regeringen lægger vægt på, at der i forordningsforslaget fastsættes klart definerede tidsrammer for nedtagning af ulovligt indhold. I denne henseende ser regeringen gerne, at der indføres en differentieret tidsfrist således, at der stilles krav om, at ulovligt visse typer ulovligt indhold nedtages hurtigere end andet ulovligt indhold. Det gælder indhold med stor skadevirkning

så som terrorrelateret eller børnepornografisk indhold som bør nedtages hurtigst muligt, og ulovlige produkter som bør nedtages inden for en ambitiøs tidsfrist. Regeringen lægger derudover vægt på, at særligt de største platforme pålægges krav om proaktivt at identificere og fjerne ulovligt indhold, bl.a. ved at platformen skal screene for produkter opført i RAPEX, som de største platforme med rimelighed må forventes at kunne finde, dog uden at der indføres en generel overvågningsforpligtelse for platformene. Det kan eksempelvis gælde information om produkter, som ikke overholder de gældende regler for produktsikkerhed.

Regeringen lægger stor vægt på, at online markedspladser, der har til formål at formidle salg af produkter, pålægges at leve op til de forbrugerbeskyttende regler, herunder produktsikkerhed, markedsføringsregler, produktansvar samt reglerne i købe- og produktansvarsloven, hvis det efter en samlet vurdering ikke fremgår helt tydeligt for en gennemsnitlig forbruger, at denne ikke handler med platformen selv. Dette bør tydeliggøres fx i en præambel. En online markedsplads, der for den gennemsnitlige forbruger fremstår som en online webshop ved fx at involvere sig i logistik, afsætning, markedsføring m.v. i forhold til de solgte produkter, skal derfor have et større ansvar end den platform, der alene og tydeligt formidler kontakt mellem en køber og en sælger.

Derudover lægger regeringen stor vægt på, at der altid bør være en aktør at stille til ansvar for overholdelsen af EU-lovgivningen. Der er en særlig udfordring, når onlinemarkedspladser formidler produkter mellem en sælger i et 3. land og en forbruger i EU. I de situationer skal onlinemarkedspladsen derfor dels pålægges forudgående forpligtelser, svarende til de pligter en importør har, når importøren bringer produkter fra 3. lande i omsætning i EU og dels et ansvar svarende til det ansvar en importør har efter gældende lovgivning.

Regeringen lægger vægt på at styrke nedtagningen af ulovlige produkter på de meget store online markedspladser. Når en stor platform er blevet gjort opmærksom på et ulovligt produkt, bør der pålægges krav om at nedtage indholdet hurtigst muligt og fjerne det farlige produkt fra hele platformen. I denne forbindelse lægger regeringen vægt på, at særligt de største platforme pålægges krav om at sikre, at nedtaget indhold, der allerede er vurderet ulovligt, forbliver nedtaget. Med henblik på at sørge for, at når et farligt produkt er fjernet én gang fra platformen, skal det sikres, at det ikke senere bliver sat til salg igen.

En ansvarlig platformsøkonomi betyder, at danske og europæiske forbrugere skal kunne gøre deres rettigheder gældende, uanset om de handler online eller offline, køber produkter på en platform fra en dansk sælger eller en sælger uden for EU. Derfor lægger regeringen stor vægt på, at formidlingstjenester, der er etableret i tredjelande, men retter deres tjeneste mod EU, også omfattes

af forslaget, samt at handelsplatforme skal have kendskab til identiteten af sælgerne på deres platforme. Regeringen lægger dertil vægt på, at handelsplatforme bør pålægges at kunne skaffe et minimum af dokumentation for de processer hos sælgeren, der er nødvendige for at sikre, at der kun sælges sikre produkter. Det er vigtigt for både forbrugersikkerheden og for at sikre lige konkurrencevilkår for de virksomheder, der overholder reglerne. *Regeringen lægger også vægt på*, at der fastsættes krav om en reel juridisk repræsentant, hvis en platform ikke er etableret i EU, og arbejder samtidig for, at der stilles kvalitative krav til, hvem der kan registreres som juridisk repræsentant i EU for at imødegå, at den juridiske repræsentant ikke er repræsenteret ved et indholdsløst juridisk selskab, men derimod har en faktisk funktion samt en adresse, hvor det reelt er muligt at træffe og komme i kontakt med vedkommende. Det er helt centralt for regeringen, at der med indførelsen af kravet om juridisk repræsentant faktisk betyder, at der kan gøres et ansvar gældende mod den juridiske repræsentant ved lovovertrædelser.

Derudover *lægger regeringen vægt på* mere gennemsigtighed i forhold til online reklamer, så brugeren hjælpes til at identificere reklame og forstå, hvorfor denne reklame er udvalgt særligt til denne bruger. *Regeringen lægger i denne forbindelse vægt på*, at der stilles yderligere krav til digitale platforme, herunder særligt sociale mediers tydeliggørelse af reklame, og arbejder for at der stilles yderligere krav i forbindelse med reklame rettet mod børn og unge, da denne gruppe har særligt svært ved at identificere reklame på sociale medier, især når det sker gennem influencere.

Regeringen *lægger vægt på* at fastholde afsenderlandsprincippet for så vidt angår due-diligence forpligtelser og håndhævelse. Afsenderlandsprincippet er et af de bærende elementer for et velfungerende indre marked. Afsenderlandsprincippet giver danske virksomheder bedre muligheder for at skalere op til andre EU-markeder, idet de kun skal forholde sig til den danske lovgivning – og ikke lovgivningen i alle de øvrige EU-lande.

Hvis platformsøkonomien i realiteten skal udvikle sig ansvarligt, er det nødvendigt med effektiv håndhævelse af reglerne. Regeringen *lægger derfor vægt på* et styrket håndhævelsessamarbejde på tværs af medlemslandene, der skal sikre effektiv og konsistent håndhævelse af de nye regler i forordningen. Regeringen *lægger i denne forbindelse også vægt på* en effektiv sanktionering af forordningens krav til formidlingstjenester, herunder et effektivt og afskrækkende bødeniveau for overtrædelse af forordningens bestemmelser på maksimalt 6 pct. Regeringen *lægger dog vægt på*, at det skal være op til medlemsstaterne selv at beslutte, hvilke instanser, der kan udmåle bøderne. Da de største digitale platforme er grænseoverskridende i deres natur, *lægger regeringen vægt på*, at Kommissionen bør få en aktiv rolle i efterforskningen af de største digitale platformes lovovertrædelser, da det i dag er udfordrende for de nationale håndhævelsesmyndigheder at

sikre en effektiv håndhævelse af de forbrugerbeskyttende regler overfor særligt de største online platforme.

For at sikre den bedst mulige håndhævelse *arbejder regeringen for*, at særligt de største digitale platforme påtager sig et langt større ansvar i form af styrket samarbejde med myndighederne og en forpligtelse til at foretage risikovurderinger ved systemiske trusler og udarbejde transparensrapporter. Regeringen *lægger derudover vægt på*, at de håndhævende myndigheder skal have adgang til de største platformes algoritmer. Med henblik på at sikre gennemsigtighed og en bedre forståelse af, hvordan indhold spredes på platforme, *arbejder regeringen for*, at der gives bedre rammer for adgang til data for både forskere, men også for myndigheder udpeget af medlemsstaterne. Det skal dog ske under hensyntagen til beskyttelsen af fortrolig information, hvormed der f.eks. ikke må stilles krav om offentliggørelse af forretningshemmeligheder eller offentliggørelse af oplysninger, herunder algoritmer, der kan kompromittere tjenesternes sikkerhed.

Desuden er det centralt for regeringen, at forordningen sikrer et indre marked med sammenhængende regler, hvor der er juridisk klarhed over samspillet mellem forordningsforslaget og øvrig relevant EU-regulering. Regeringen *lægger vægt på*, at forordningens anvendelsesområde og definitioner er klare, således formidlingstjenesterne ved, hvilke kriterier der lægges vægt på, når det afgøres, hvilke af forordningens bestemmelser den omfattes af.

Derudover er det vigtigt for regeringen, at rammevilkårene for små og mellemstore virksomheder skal understøttes, hvorfor *regeringen arbejder for*, at mulighederne for at indføre nye, innovative forretningsmodeller ikke svækkes, og at der ikke indføres unødvendige administrative byrder med forslaget. Samtidigt er det vigtigt, at ulovligt indhold ikke ender op på de små platforme, og derfor vil *regeringen arbejde for* at de små og mellemstore virksomheder omfattes af visse af forordningens krav, fx samarbejde med pålidelige indberettere og anmeldelse af kriminelle handlinger.

Endelig *arbejder regeringen for*, at antallet af delegerede og gennemførselsretsakter reduceres og kun omhandler rent tekniske ændringer, samtidig med at medlemsstaterne tildeles en rolle i udformningen af disse retsakter.

Sagen er blevet forelagt Folketingets Europaudvalg med henblik på revideret forhandlingsoplæg.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg på mødet den 16. april til orientering og den 20. maj 2021 til tidligt forhandlingsoplæg.

Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. februar 2021.

Sager på rådsmødedagsordenen

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

Revideret udgave af samlenotat af 12. maj 2021. Ændringer markeret med streg i venstre margen.

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 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 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 og 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.

Forslaget giver stort set Kommissionen de samme efterforsknings-, håndhævelses- og monitoreringsværktøjer som i de eksisterende konkurrenceregler. 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 samt pålægge strukturelle påbud.

Det slovenske formandskab har fremsat et kompromisforslag, som har til hensigt at imødegå de bemærkninger som medlemsstaterne har haft til det oprindelige forslag. Regeringen er overordnet tilfreds med kompromisforslaget.

Kompromisteksten er på dagsordenen til generel indstilling på Konkurrenceevnerådsmødet den 25. november 2021. Der forventes opbakning til formandskabets kompromisforslag.

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'.

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. De digitale markeder udvikler sig samtidig ofte 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.

Platformes urimelige adfærd, som konkurrencesagerne er udtryk for, og 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 effektivt af den eksisterende EU-lovgivning eller nationale love i medlemsstaterne.

Som led i Kommissionens strategi fra 2015 for et digitalt indre marked (KOM 2015/192) fremsatte Kommissionen tidligere 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 fortsat den digitale dagsorden meget højt og fremsatte i februar 2020 meddelelsen om ”Europas Digitale Fremtid i Støbeskeen”¹⁴, 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 platformsøkonomien.

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

Det slovenske formandskab har sat forordningen på dagsordenen til generel indstilling på Konkurrenceevnerådsmødet den 25. november 2021. Det er

¹⁴ KOM (2020) 67

vurderingen, at formandskabets kompromisforslag ikke afviger væsentligt fra Kommissionens oprindelige forslag. De vigtigste ændringer ift. Kommissionens forslag er gengivet i de enkelte afsnit nedenfor.

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 platformsökonomien.

Retsgrundlaget for forordningen er artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Kommissionens begrundelse herfor er, at medlemsstater anvender eller overvejer at anvende forskellige nationale regler for at løse problemerne i forbindelse med erhvervsbrugernes afhængighed af store digitale platforme og de deraf følgende problemer med deres urimelige adfærd over for deres erhvervsbrugere. Dette kan lede til lovgivningsmæssig fragmentering, idet de ikke harmoniserede regler vil variere for så vidt angår forudsætningerne for at gribe ind samt omfanget af en indgriben, hvilket vil øge udgifterne til overholdelse for virksomheder, der opererer på tværs af det indre marked.

Uden tiltag på EU-plan vil der ifølge Kommissionen ske en yderligere forværring, når nye igangværende initiativer vedtages i flere medlemsstater, hvorimod der i andre medlemsstater fortsat ikke gribes ind over for urimelighed og reduceret konkurrence for centrale platformstjenester, der leveres af gatekeepere.

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

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

Forordningen gælder for gatekeeperes centrale, som leveres eller tilbydes til virksomheder, der er 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.

Medlemsstaterne må ikke pålægge gatekeepere yderligere forpligtelser med samme formål som forordningen. Medlemsstater kan dog indføre regler eller pålægge forpligtelser, der forfølger andre legitime samfundsinteresser, hvis (i) forpligtelserne ikke er knyttet til de relevante virksomheders status som gatekeeper omhandlet i forordningen og (ii) formålet er at beskytte forbrugere eller bekæmpe uretfærdig konkurrence.

Forordningen gælder med forbehold for en eventuel anvendelse af de europæiske konkurrenceregler (artikel 101 og 102 i TEUF). Den gælder ligeledes med forbehold for andre regler, herunder nationale konkurrenceregler om konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, samt nationale konkurrenceregler, der forbyder andre former for ensidig adfærd, såfremt reglerne bliver anvendt på andre virksomheder end gatekeepere eller indebærer, at gatekeepere bliver pålagt yderligere forpligtelser.

Forordningen fastsætter, at nationale myndigheder ikke må træffe afgørelser, der er i strid med en afgørelse truffet af Kommissionen i henhold til forordningen. Kommissionen og medlemsstaterne skal ifølge forordningen arbejde tæt sammen om og koordinere deres håndhævelsesforanstaltninger.

Forordningen definerer en gatekeeper som en udbyder af en eller flere centrale platformstjenester, der 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 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 central platformstjeneste, 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 en virksomhed, 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. Formandskabets kompromisforslag indeholder modsat det oprindelige forslag et bilag, der beskriver metodologien til optælling af aktive slutbrugere og erhvervsbrugere. Kommissionen får beføjelse til at vedtage delegerede retsakter til at opdatere bilaget.
- c. *At platformen har en (forventet) forankret og varig position.*
 Dette antages at være tilfældet, hvis virksomheden har opfyldt kriteriet i punkt (b) i hvert af de seneste tre regnskabsår.

I forslaget lægges der 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 mener bør indekseres med passende intervaller. I formandskabets kompromistekst er der dog i praksis lagt op til at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter indskrænkes, idet det er præciseret i hvilke specifikke situationer dette kan ske.

Platformsudbydere skal selv kontrollere, om de opfylder de kvantitative kriterier. Hvis de gør lægger formandskabets kompromistekst op til, at platformene skal de underrette Kommissionen senest to måneder efter, at kriterierne er opfyldt. Hvis en udbyder undlader at underrette Kommissionen, forhindrer det ikke Kommissionen i til enhver tid at udpege disse som gatekeepere.

Formandskabet ligger op til, at Kommissionen senest 45 dage efter, de har modtaget den nødvendige dokumentation skal udpege platformsudbyderen som gatekeeper, medmindre udbyderen fremlægger tilstrækkeligt underbyggede argumenter, der påviser det modsatte. Kommissionen havde oprindeligt lagt op til 60 dage. 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
- virksomhedsstruktur hos platformen der fx muliggør kombination af data fra andre virksomhedsenheder
- andre strukturelle markedskarakteristika.

Senest seks måneder efter en virksomhed er blevet udpeget som gatekeeper, 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 lægger formandskabets kompromistekst op til, at Kommissionen regelmæssigt og mindst hvert fjerde år - og ikke hvert andet år – skal revurdere, om de udpegede gatekeepere fortsat opfylder kriterierne, eller om der skal udpeges nye gatekeepere. Dette er vurderet hensigtsmæssigt, fordi gatekeeper som oftest har en så stærk position i markedet, at der ikke vil være ændringer at spore over en toårig periode.

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, hvor Kommissionen har udpeget virksomheden som gatekeeper - og ikke for alle selskabets aktiviteter.

Forpligtelser der ikke kræver nærmere specifikation (artikel 5) For hver omfattet central platformstjeneste, 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 er blevet præsenteret for det specifikke valg og har 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 og kommunikere 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 erhvervsbrugerens softwareapplikation (app), når disse er erhvervet af slutbrugerne fra den relevante erhvervsbruger uden brug af gatekeeperens centrale platformstjenester (en erhvervsbruger skal fx have mulighed for at informere om, at et abonnement kan købes billigere på erhvervsbrugerens egen hjemmeside og dette abonnement skal efterfølges kunne anvendes);
- d) afholde sig fra at forhindre eller begrænse erhvervsbrugere og slutbrugere 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 identifikations- eller betalingstjeneste, når de tilbyder deres produkter eller tjenesteydelser til slutbrugerne;
- f) afholde sig fra at kræve, at erhvervsbrugere eller slutbrugere abonnerer på eller registrerer sig hos andre centrale platformstjenester som en betingelse for at få adgang til en anden (dvs. forbud mod at sammenkæde centrale platformstjenester);
- 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 central platformstjeneste, skal gatekeepere:

- a) afstå fra at bruge enhver data, der ikke er offentligt tilgængelige, og som erhvervsbrugerne eller dennes kunder genererer gennem deres aktiviteter, i konkurrence med erhvervsbrugerne;
- b) tillade slutbrugerne at afinstallere alle præinstallerede softwareapplikationer, der ikke er væsentlige for styresystemets eller udstyrets funktion, og som tredjeparter teknisk ikke kan tilbyde individuelt;
- c) gøre det muligt at installere og anvende tredjepartssoftwareapplikationer eller softwareapplikationsbutikker. 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. Formandskabets kompromistekst lægger endvidere op til, at en gatekeeper kan indføre foranstaltninger, der gør det muligt for forbrugeren at fravælge tredjepartssoftwareapplikationer eller softwareapplikationsbutikker ud fra sikkerhedsmæssige hensyn;
- 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 slutbrugerens internetudbyder;
- f) give erhvervsbrugere og virksomheder 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) sikre effektiv portabilitet af data genereret af erhvervsbrugere eller slutbrugere og stille værktøjer til rådighed for slutbrugere for at lette udøvelsen af dataportabilitet i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, herunder ved at give løbende adgang i realtid;
- i) give erhvervsbrugerne eller tredjeparter, der er godkendt af en erhvervsbruger, gratis adgang til effektive og kontinuerlige realtidsdata af høj kvalitet, 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 slutbrugereren skal give tilladelse til at data deles med erhvervsbrugereren;

- 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 en central platformstjenester i henhold til artikel 3 i forordningen.

Endvidere lægger formandskabets kompromisforslag op til en yderligere forpligtelse, som er, at en gatekeeper ikke må have udtrædelses vilkår, der gør det besværligt for erhvervs- og slutbrugere at afmelde sig fra en platformstjeneste.

Gatekeepere skal sikre, at deres overholdelse af forpligtelserne i artikel 5 og 6 er effektive med hensyn til at nå målet med den relevante forpligtelse. Hvis Kommissionen finder, at de foranstaltninger, som gatekeeperen har til hensigt at gennemføre eller har gennemført, ikke sikrer en effektiv overholdelse af forpligtelserne i artikel 6, kan den ved afgørelse specificere de foranstaltninger, som den pågældende gatekeeper skal gennemføre.

Gatekeepere har også selv mulighed for at bede Kommissionen om at vurdere, om deres planlagte foranstaltninger er tilstrækkelige til at opnå de mål, der ligger bag forpligtelserne i artikel 6. Formandskabets kompromistekst har dog styrket dialogen mellem Kommissionen og gatekeeper yderligere med henblik på at sikre, at der tages højde for forskellige forretningsmodeller.

Virksomheder skal herudover sikre, at overholdelsen af forpligtelserne ikke bliver undermineret af nogen anden adfærd fra den virksomhed, inklusiv evt. andre dele af koncernen eller modervirksomheden, som gatekeeperen tilhører. Samtidig må gatekeepere ikke forringe betingelserne for eller kvaliteten af de centrale platformstjenester eller gøre udøvelsen af brugernes rettigheder eller valgmuligheder urimeligt vanskelig.

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.

Formandskabets kompromistekst giver fortsat Kommissionen mulighed for - ved en delegeret retsakt - at ajourføre forpligtelserne i artikel 5 og 6, hvis

Kommissionen, via en markedsundersøgelse, finder nye former for adfærd, der er konkurrencebegrænsende eller unfair på samme måde som den adfærd, der er omfattet af forpligtelserne i artikel 5 og 6, 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 enhver 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 endnu ikke har en stærk og varig position, men hvor det kan forventes, at den vil opnå en sådan i nær 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. En gatekeeper anses for systematisk at have undladt at overholde forpligtelserne, hvis Kommissionen har udstedt mindst tre afgørelser om manglende overholdelse eller bødef afgørelser inden for en periode på fem år. 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 centrale platformstjenester, *eller ny adfærd*, der kan begrænse den frie markedsadgang eller være urimelige, og som ikke effektivt er omfattet af forordningen. En sådan markedsundersøgelse vil blive ledsaget af enten et forslag om ændring af forordningen med henblik på at udvide listen af centrale platformstjenester eller en delegeret

retsakt om ændring af forpligtelserne i artikel 5 og 6. 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 overordnet 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,
- begære at medlemsstaternes regeringer og myndigheder forelægger alle oplysninger, der er nødvendige for at den kan løse sine opgaver i henhold til forordningen,
- gennemføre interview med alle fysiske eller juridiske personer, der indvilliger heri med henblik på indsamling af oplysninger vedrørende genstanden for en undersøgelse, samt
- foretage kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger.

I hastetilfælde, hvor der er risiko for alvorlig og uoprettelig skade for erhvervsbrugere eller slutbrugere af gatekeepere, kan Kommissionen 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*. Ved fastsættelsen af bødens størrelse skal der tages hensyn til grovheden, varigheden og evt. gentagelse. Herudover kan Kommissionen udstede tvangsbøder på op til 5% af den gennemsnitlige daglige omsætning i det foregående regnskabsår 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.

Modsat Kommissionens forslag ligger formandskabets kompromistekst op til, at de nationale myndigheder i højere grad skal bistå Kommissionen i dens arbejde ved at fx at dele information mv. Samarbejdet skal ske i regi af European Competition Network – også kaldet ECN. Endvidere lægges der op til, at medlemsstater, såfremt de har kompetence i henhold til national lovgivning, kan foretage egne undersøgelser vedrørende manglende overholdelse af forordningen. Bestemmelsen ændrer ikke Kommissionens rolle som den eneste håndhæver af forordningen. Endeligt beskriver formandskabets kompromistekst også forholdet mellem nationale domstole og Kommissionen. Nationale domstole kan bl.a. anmode Kommissionen om oplysninger ligesom afgørelser truffet af nationale domstole skal viderefremmes til Kommissionen.

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 afgørelser, som træffes efter forordningen.

Domstolen har fuld prøvelsesret med hensyn til klager over afgørelser, hvorved Kommissionen fastsætter en bøde eller en tvangsbøde. Den kan ophæve, 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-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg for det indre marked og forbrugere (IMCO) med bidrag fra udvalgene ITRE, ECON og JURI. Andreas Schwab (EPP, DE) er udpeget som ordfører.

Det forventes, at Europa-Parlamentets udvalg for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) forventes at behandle forslaget den 8. november 2021, hvorefter forslaget forventes at være på plenarforsamlingen i december 2021.

IMCO vedtog den 7. oktober 2020 en egeninitiativrapport vedrørende Digital Services Act, hvor et ønske om at indføre ex ante-regulering af gatekeepere bliver omtalt.¹⁵

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.

Den 1. juni 2021 fremlagde ordfører Andreas Schwab sin "Draft Report". Heraf foreslås det, at EU's regler om gatekeepere kun skal rette sig mod de største virksomheder, at Kommissionen skal kunne anmode medlemsstaterne om støtte til at udføre markedsundersøgelser, og at der oprettes en gruppe på højt niveau af digitale regulatorer "High Level Group of Digital Regulators" for at lette samarbejde og koordinering mellem Kommissionen og medlemsstaterne i deres håndhævelsesbeslutninger. ECON -udvalget offentliggjorde sin "Draft Opinion" i juli 2021. ITRE -udvalget har offentliggjort sit "Draft Opinion" i september 2021.

5. Nærhedsprincippet

¹⁵ 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 evt. 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-handelsdirektiv¹⁶, 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.

¹⁶ 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 markedspøssition 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 overvælte 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 anerkendte 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.

Hørings svar 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 over for 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 over for 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 afhængig af platformens formål, ydelser og handlinger.

Dansk Erhverv er betænkelig ved forslagets 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 spørgsmål 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 uden for EU.

Dansk Erhverv påpeger herudover, at der er risiko for, at medlemsstaterne reelt bliver begrænset i deres handlemuligheder over for 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 over for 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 form 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.

Hørings svar 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.

Hørings svar 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.

Hørings svar 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 jævnlige 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.

Hørings svar 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.

Hørings svar 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.

Hørings svar 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.

Forbrugerrådet TÆNK har på eget initiativ den 8. april 2021 fremsendt yderligere bemærkninger. I bemærkningerne understreger Forbrugerrådet TÆNK, at det under DMA er meget vigtigt, at forpligtelserne og forbuddene i artikel 5 og 6 til at håndtere skadelig adfærd fra gatekeepers er "self-executing".

Hvis forslaget medfører at hver enkelt sag skal analyseres individuelt, herunder individuelle undersøgelser af potentielle effektivitetsgevinster, vil forslaget ifølge Forbrugerrådet TÆNK miste en af de vigtigste fordele ved DMA i forhold til konkurrenceloven. Det er ifølge Forbrugerrådet TÆNK afgørende, at tingene ikke trækker i langdrag.

Nogle af forpligtelserne i artikel 5 og 6 kan efter Forbrugerrådet TÆNKs opfattelse ikke afvejes ift. konkurrencefremmende effektivitetsgevinster, fx de forpligtelser, der specificerer forbrugernes rettigheder. I disse forpligtelser får forbrugerne ret til at beslutte, hvad der er i deres egen interesse, at beslutte, om de ønsker at tillade, at deres data kombineres, selvom det betyder, at de får en mindre skræddersyet service. At adfærden uden tvivl kan være "effektiv" er ifølge Forbrugerrådet TÆNK ikke relevant.

9. Forhandlingssituationen

Der har overordnet været bred støtte til formandskabets kompromistekst. Mange medlemsstater anser det for at være nødvendigt og rettidigt ift. at fremme konkurrence på de digitale markeder. Flere medlemsstater har således også opfordret til at fremskynde forhandlingerne og/eller fremskynde reglernes ikrafttrædelse. På Konkurrenceevnerådsmødet den 25. november 2021 forventes forslaget at blive vedtaget til generel indstilling.

Under forhandlingerne har langt størstedelen af landene været positivt indstillet over for de foreslåede forpligtelser for gatekeeperplatforme ligesom, der har været bred opbakning til, at Kommissionen skal håndhæve reglerne. Få medlemsstater har ønsket, at nationale konkurrencemyndigheder i højere grad skulle inddrages i håndhævelsen af forordningen. Der har bl.a. været forslag om tilpassede påbud ("tailor-made remedies") samt en klarere og mere fleksibel tekst om forholdet til national lovgivning. En stor gruppe af lande støttede ikke forslagene pga. bekymringen for fragmentering af reglerne.

10. Regeringens 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 ambitiøse plan om at skabe en mere åben og fair platformsøkonomi. 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 lægger derfor vægt på, at der bliver stillet skærpede krav over for de største digitale platforme og 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 sikrer, at de største platforme hurtigt kan blive udpeget som gatekeepere og at mindre platforme, som ikke har tilstrækkelig markedsmagt til at de bør omfattes, bliver sorteret fra. Kvalitative kriterier kan bidrage til at omfatte platforme, som ikke nødvendigvis er meget store, men som alligevel har en gatekeeperrolle på et afgrænset marked. Regeringen arbejder herudover for, 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, som de store tech platforme, der defineres som "gatekeepere" skal leve op til.

Regeringen lægger stor vægt på, at det skal være muligt at stoppe gatekeepernes skadelige adfærd hurtigere end det er muligt i dag. Regeringen lægger derfor vægt på, at forpligtelserne er formuleret på en præcis og målrettet måde. Regeringen arbejder i den forbindelse for, at betydningen af de begreber og definitioner, der bruges i forordningen, er klare.

Regeringen lægger vægt på, at forpligtelserne omfatter al adfærd, der er skadelig for konkurrencen og/eller for forbrugerne, og lægger vægt på, at det bliver muligt at præcisere forpligtelserne i artikel 6 i de tilfælde, hvor det er nødvendigt for at tage højde for de forskellige platformes adfærd og forretningsmodeller.

Regeringen lægger også vægt på, at forpligtelserne rammer rigtigt, målrettet og konsekvent. Samtidig sikrer det, at virksomheder ikke bliver pålagt forpligtelser, der i sig selv skader konkurrencen eller forbrugerne.

Regeringen arbejder herudover for, at der bliver tilføjet yderligere forpligtelser, hvis det er nødvendigt for at forhindre skadelig adfærd eller hvis ikke al skadelig adfærd er omfattet af de etablerede 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.

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.

Regeringen arbejder for, at gatekeepere skal kunne fritages for helt eller delvist at overholde en forpligtelse, hvis gatekeeperen kan bevise, at overholdelsen vil føre til tydelige og markante ulemper for medlemsstaterne fx i form af langvarige skader for en betydelig del borgerne. Dette kan eksempelvis være, at en betydelig del af forbrugerne vil lide permanente økonomiske tab, brud på cybersikkerheden eller brud på privatlivets fred.

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 samt nationale tiltag i forlængelse af disse.

Da de store digitale platforme er grænseoverskridende af natur, støtter regeringen, at Kommissionen skal fungere som håndhæver med henblik på 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 lægger stor vægt på, at Kommissionen kan pålægge platformene passende sanktioner, herunder betydelige bøder, hvis de ikke lever op til kravene i forordningen.

Herudover støtter regeringen, at Kommissionen har mulighed for at gribe ind, hvis gatekeepere konsekvent ikke lever op til forpligtelserne i forordningen. Strukturelle påbud er dog et meget vidtgående instrument, hvorfor regeringen lægger vægt på at sikre, at det kun bliver brugt, når der er tungtvejende grunde og det er proportionalt.

I udgangspunktet er regeringen skeptisk over for Kommissionens forslag om delegerede retsakter, da både fastsættelsen af de kvantitative tærskelværdier og forpligtelserne er centrale dele af forordningen. Regeringen arbejder derfor for, at de delegerede retsakter begrænses til rent tekniske dele af forordningen, så de løbende kan opdateres i en delegeret retsakt med henblik på at kunne følge med et digitalt marked, hvor services og adfærd udvikler sig hurtigt.

Regeringen stiller sig generelt positivt over for det slovenske formandskabs kompromistekst, som skønnes at ligge inden for forhandlingsoplægget af 20. maj 2021.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg på mødet den 20. maj 2021.

Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg til orientering den 26. februar 2021.

Sager på rådsmødedagsordenen

Implementering af EU's Genopretningsplan

Nyt notat

1. Resumé

EU's genopretningsfacilitet trådte i kraft i februar 2021, og de fleste EU-lande har offentliggjort deres genopretningsplaner efter en grundig dialog med Kommissionen om planerne. ECOFIN har indtil nu godkendt rådsimplementerende beslutninger for 22 lande. Kommissionen har ligeledes gennemført udbetaling af forudbetalinger til landene. Konkurrenceevnerådet ventes d. 25. november at drøfte, hvordan implementeringen af den samlede genopretningsplan for Europa og nationale indsatser herunder kan bidrage til at fremme EU's konkurrenceevne gennem indfrielse af målsætningerne om den grønne og digital omstilling samt en styrkelse af den europæiske industri.

For danske generelle prioriteter vedr. implementering af genopretningsfaciliteten og rådsimplementerende beslutninger vedr. EU-landenes genopretningsplaner henvises til samlenotatet og forelæggelse af forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 13. juli 2021 og senest forelæggelsen forud for ECOFIN 9. november 2021.

2. Baggrund

EU-landene har i lyset af COVID-19-krisen aftalt et genopretningsinstrument ("Next Generation EU"), der tilvejebringer finansiering i form af fælles EU-lånoptagelse på i alt 750 mia. euro, som udmøntes gennem en række EU-programmer, særligt en genopretningsfacilitet ("Recovery and Resilience Facility") på 672,5 mia. euro, heraf direkte støtte (tilskud) for op til 312,5 mia. euro, som følger en fastlagt fordelingsnøgle, og udlån for op til 360 mia. euro (alle 2018-priser). Rammerne for genopretningsfaciliteten er fastlagt i en forordning, som trådte i kraft 19. februar 2021.

Arbejdet med at operationalisere genopretningsfaciliteten er i gang. For at modtage midler fra genopretningsfaciliteten skal EU-landene hver især udarbejde nationale genopretningsplaner ("*Recovery and Resilience Plans*"), hvor landene beskriver de tiltag (reformer og investeringer), som den finansielle assistance fra genopretningsfaciliteten (direkte støtte og lån) skal finansiere.

Genopretningsplanerne skal bidrage til at adressere landespecifikke anbefalinger som led i det økonomiske samarbejde i EU (*det europæiske semester*), grøn og digital omstilling samt til at understøtte vækst, arbejdsplad-

ser, økonomisk robusthed og til økonomisk, social og territorial samhørighed. De fleste EU-lande, herunder Danmark, har på nuværende tidspunkt afleveret deres genopretningsplaner til Kommissionen.

Kommissionen lancerede den 5. maj 2021 en opdateret industristrategi i form af meddelelsen ”Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe’s recovery” (KOM(2021)350). Meddelelsen kom som opfølgning på, at Kommissionsformand Ursula von der Leyen i sin tale om Unionens tilstand i september 2020 meddelte, at Kommissionen ville opdatere sin industristrategi i løbet af det første halvår af 2021 som følge af COVID-19. Meddelelsen bygger videre på ”En ny industristrategi for Europa” (KOM (2020) 102), der blev offentliggjort den 10. marts 2020. Grund- og nærhedsnotat om meddelelsen blev oversendt til Folketinget den 7. juni 2021.

3. Formål og indhold

Drøftelsen forventes at omhandle, hvordan implementeringen af den samlede genopretningsplan for Europa kan bidrage til at fremme EU’s konkurrenceevne gennem indfrielse af målsætningerne om den grønne og digitale omstilling samt en styrkelse af den europæiske industri.

Drøftelsen ventes særligt at dreje sig om, hvordan Europas kapaciteter kan blive styrket på en række områder gennem udmøntningen af midler via EU-landenes genopretningsplaner. Dette skal ses i lyset af den opdaterede industristrategi, der bl.a. fokuserer på håndteringen af Europas afhængigheder af tredjelande samt accelereringen af den grønne omstilling. Til at sikre dette lægger Kommissionen i strategien op til øget anvendelse af en række værktøjer, herunder IPCEI-statsstøtteinstrumentet, der giver medlemslande mulighed for at udmønte betydelige støttebeløb til storskalaprojekter af fælleseuropæisk interesse.

I forbindelse med udformningen af de nationale genopretningsplaner har Kommissionen opfordret EU-landene til at prioritere såkaldte tværnationale projekter (”multi-country projects”) inden for en række digitale flagskibsområder. Det er på den baggrund forventningen, at drøftelsen særligt vil omhandle hvordan og i hvilket omfang, at den samlede genopretningsplan for EU vil medvirke til realiseringen af storskalaprojekter af fælleseuropæisk interesse (IPCEI) og de såkaldte tværnationale projekter. Ift. SMV-relevante midler tegner der sig et billede af, at langt flere midler i de nationale planer er afsat til SMV-relaterede investeringer i digital omstilling end i grøn omstilling.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

Økonomiske konsekvenser

Ikke relevant, da drøftelsen på rådsmødet alene vedrører status på implementering og derfor ikke vil medføre nye økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Ikke relevant.

8. Høring

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes ventes generelt at tage en drøftelse af implementeringen af genopretningsplanen for Europa til efterretning.

Der ventes generel opbakning til et fokus på at styrke EU's konkurrenceevne oven på COVID-19-pandemien med et fremtidssikret indre marked og en tidssvarende industripolitik som centrale elementer. Der ventes dog modsatrettede holdninger til, hvordan dette understøttes bedst muligt. På den ene side står de klassiske industritunge medlemsstater, der ventes at lægge vægt på sektorspecifikke tiltag, lempelse af konkurrencereglerne og øget anvendelse af statsstøtte, herunder muligheder og udfordringer forbundet med at anvende genopretningsmidler til deltagelse i IPCEIs. På den anden side vil særligt mindre medlemsstater argumentere for fremme af de generelle erhvervsvilkår og betone vigtigheden af ikke at opgive grundprincipperne i det indre marked, herunder effektiv konkurrence og kontrol med statsstøtte.

I forlængelse af ovenstående ventes en række medlemsstater at betone behovet for at tage en række industripolitiske værktøjer i brug for at adressere unfair konkurrence fra tredjelande og EU's afhængighed af tredjelande, herunder navnlig i forhold til strategisk vigtige teknologier. Heroverfor ventes en række medlemsstater at opfordre til, at sådanne indsatser ikke må lede til protektionisme, og at principperne for en åben økonomi skal fastholdes.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger stor vægt på, at der sikres effektiv implementering af genopretningsfaciliteten, der leverer på aftalen af 21. juli 2020 i Det Europæiske Råd om EU's flerårige finansielle ramme og genopretningsinstrument (*Next Generation EU*) samt forordningen om genopretningsfaciliteten, der trådte i kraft 19. februar 2021.

For danske generelle prioriteter vedr. implementering af genopretningsfaciliteten og rådsimplementerende beslutninger vedr. EU-landenes genopretningsplaner henvises til samlenotatet og forelæggelse af forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 13. juli 2021.

Regeringen hilser det velkommen, at landenes genopretningsplaner bidrager til at styrke EU's langsigtede konkurrenceevne, herunder bidrager til at indfri målsætningen om den grønne og digitale omstilling.

Regeringen mener, at erhvervs- og industripolitikken skal bygges op omkring en flerhed af instrumenter, hvor der både satses strategisk på udvalgte områder og fortsat sikres et fair og konkurrencepræget indre marked, der tilskynder til innovation og konkurrencedygtige virksomheder, idet regeringen finder, at et effektivt indre marked i Europa er det primære redskab til at sikre danske jobs, vækst og konkurrenceevne.

Regeringen er enig i, at der kan være behov for målrettede indsatser, der fremmer udviklingen af strategisk vigtige teknologier og sektorer i Europa, navnlig i forhold til at håndtere kritiske afhængigheder af tredjelande og bane vejen for den grønne og digitale omstilling og forbedret europæisk konkurrencedygtighed globalt. Regeringen lægger generelt vægt på, at målrettede indsatser fokuserer på at sikre tidssvarende og attraktive rammevilkår inden for det pågældende område. I den forbindelse lægger regeringen stor vægt på, at statsstøtte kun er ét blandt flere instrumenter, idet regeringen finder, at brugen af statsstøtte fortsat bør begrænses til at afhjælpe markedsfejl eller store samfundsmæssige udfordringer, der ikke ellers kan afhjælpes, såsom den grønne omstilling. Således lægger regeringen vægt på, at indsatserne ikke fører til en statsstøttedrevet konkurrencepolitik til skade for konkurrencedygtige industrier og ikke mindst den fair og lige konkurrence i det indre marked.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg