

## Notat

# Digital Services Act,

- farlige produkter på online markedspladser og utilstrækkeligt mandat

### Indledning

Europaudvalget gav den 20. maj regeringen opbakning til regeringens foreløbige generelle holdning til EU-Kommissionens forslag til Digital Services Act (DSA) som gengivet i samlenotatet<sup>1</sup>. Mandatet er utilstrækkeligt i forhold til at sikre forbrugerne mod farlige produkter og ulovlige som i dag i stor stil kan købes fra 3. lands sælgere på online markedspladser. Mandatet er også utilstrækkeligt i.f.t. at sikre danske virksomheder lige konkurrencevilkår.

Nedenfor gennemgås Dansk Erhvervs bemærkninger til mandatet med fokus på problemet med salg af ulovlige og farlige produkter, hvor der er brug for at supplere holdningen, som også angivet i Dansk Erhverv fælles brev med Forbrugerrådet Tænk. Udkastet til beretning over B 125<sup>2</sup> indeholder en sådan uddybning.

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at det forslag til nye produktsikkerhedsregler EU-Kommissionen fremlagde den 30. juni 2021<sup>3</sup> **ikke** løser problemet med farlige produkter fra 3. lands sælgere på online markedspladser ingen tager ansvar for. Dette fokuserer ligesom DSA'en alene på tilbagetrækninger efter de farlige produkter har været sat til salg, men sikrer ikke en forudgående kontrol.

Vi henviser også til Dansk Erhvervs hjemmeside, hvor vi har lagt høringssvar og centrale analyser, baggrundsnotater og artikler om DSA'en: <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/e-handel/digital-services-act/>.

### Regeringens foreløbige 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.*

#### Dansk Erhvervs kommentar:

Enig. Det er her væsentligt for tilliden, at platforme og online markedspladser skal følge samme regler som andre virksomheder med tilsvarende aktiviteter.

<sup>1</sup> <https://www.eu.dk/samling/20201/raadsmoede/573064/bilag/3/2393210.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ft.dk/samling/20201/ beslutningsforslag/B125/bilag/3/2410204.pdf>

<sup>3</sup> COM(2021) 346

*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 så som ytringsfriheden på den anden side.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Helt enig i, at ulovligt indhold skal fjernes men at der samtidig skal værnes om ytringsfriheden. For ulovligt **indhold** (ytringer m.v.) er hurtig nedtagning til rigtige værktøj. Dette værktøj er dog **ikke** tilstrækkeligt i.f.t. ulovlige produkter, da der i forhold til produktsikkerhed og produktansvar er forudsat en forudgående kontrol af sikkerheden. Det er derfor afgørende, at vi adskiller reguleringen af platforme, der faciliterer ytringer og online markedspladser der faciliterer produkter (hvor hensynet til fysisk sikkerhed og miljø er relevant og ikke ytringsfrihed).

Dansk Erhverv bakker op om MEP Christel Schaldemose (EP's ordfører for DSA'en) forslag om at lave et særligt afsnit om online markedspladser i DSA'en. Det vil løse mange af de u hensigtsmæssigheder og problemer det p.t. giver, at DSA'en behandler facilitering af ytringer på samme måde som salg af varer.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Enig i, at DSA'en skal omhandle ulovligt indhold og ikke skadeligt indhold, når det drejer sig om ytringer mv., da sidste bliver for uklart, åbent for fortolkning. Reglerne skal være ensartede og klare.

Imidlertid er det en anden sag i forhold til produkter, da der i produktsikkerhedslovgivningen er et generelt krav om, at de skal være sikre (og lovlige) og dermed heller ikke skadelige. Dette forhold understreger igen, hvorfor man er nødt til at adskille reguleringen af platforme, der faciliterer ytringer eller indhold og online markedspladser der faciliterer fysiske produkter.

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 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.

#### Dansk Erhvervs kommentar:

Enig i at det er vigtigt med klare tidsrammer for nedtagning af ulovligt **indhold**.

Men vigtigt at påpege, at dette ikke løser problemet med ulovlige **produkter**. Nedtagning er ikke et tilstrækkeligt værktøj til at bekæmpe salget af ulovlige produkter og det underminerer den forbrugersikkerhed, der er opbygget i det indre marked, hvis online markedspladser ikke skal sikre sig, at der er lavet en relevant sikkerhedsvurdering forud for at produkterne sættes til salg. Dette er et krav for alle andre produkter, som sælges gennem almindelige europæiske netbutikker og fysiske butikker. Uanset hvor ambitiøs tidsfristen er, så kan det ulovlige og farlige produkt være solgt til tusindvis af forbrugere, inden det nedtages. Det er derfor, der er forudgående krav til kontrol i produktsikkerhedslovgivningen. Sammen hensyn gør sig gældende for forudgående kontrolkrav af hensyn til miljøet

De eksisterende regler bør naturligvis også gælde online markedspladser og platforme, der sælger eller formidler produkter. Det betyder i praksis, at de skal sikre, at enten de selv eller deres sælgere lever op til produktsikkerhedsreglerne og har foretaget den omtalte forudgående kontrol af lovligheden og sikkerheden.

Henvisningen til RAPEX er derudover uambitiøs. I 2020 placerede EU's myndigheder 2253 farlige produkter på RAPEX. Sammenholdt med at de største online markedspladser har milliarder af produkter til salg, forslår det ikke.

Rapex tager kun de værste sager, hvor der er sket brud på lovgivningen. Det er forudsat ved produktsikkerhedslovgivningen, at de virksomheder, der bringer produkterne på markedet har foretaget en forudgående kontrol. Alt andet ville kræve helt andre og uoverstigelige ressourcer til myndighedernes markedsovervågning. Wish angiver selv at have 2 mia. produkter til salg, Amazon i Sverige 135 mio. produkter. Det er næppe realistisk, at myndighederne har ressourcer til at kontrollere disse.

*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, hvis det efter en samlet vurdering ikke fremgår helt tydeligt for en gennemsnitlig forbruger, at denne ikke handler med platformen selv. 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.*

#### Dansk Erhvervs kommentar:

Enig i dette mål – men her sammenblandes produktsikkerhedslovgivningen med en klassiske forbrugerbeskyttelseslovgivning (købelov, forbrugeraftalelov, markedsføringslov). Det kan man ikke, da de regelsæt er reguleret fundamentalt forskelligt, og da der ved regulering og håndhævelse af miljøkrav, produktsikkerhed og produktansvar er afgørende forskel på, hvor i verden sælgeren af produktet er etableret.

Sætningen refererer tydeligt til artikel 5 (3) i forslaget, som siger, at en online markedsplads skal leve op til forbrugerbeskyttelsesreglerne, hvis en gennemsnitsforbruger må tro, det er markedspladsen forbrugeren handler med. Det er et forsøg på at kodificere national og EU-domstolspraksis om, at virksomheder som spiller en **aktiv rolle** i købsprocessen eller ikke har taget et gyldigt formidlerforbehold har ansvaret. Dansk Erhverv er glad for, at denne artikel er kommet med og bakker op om den. Vi ønsker dog at den udbygges med en præambel der giver eksempler på hvad aktiv er. Vi ser også gerne at **produktansvar** omfattes af denne bestemmelse.

Men ansvaret for **produktsikkerhed (og dermed også produktansvar) og miljøkrav** afgøres ikke af, hvor aktiv eller passiv en virksomhed er. Det afgøres af den **rolle virksomheden har leverandørkæden**. Afhængig af om man er fabrikant, distributør og importør følger et klart ansvar og bestemte forpligtelser. Det er vigtigt, at dette også kommer til at gælde for online markedspladser. Dansk Erhverv anbefaler derfor at den danske regering arbejder for en ny artikel eller et nyt stykke under artikel 5, der vedrører produktsikkerhed og miljøkrav. Her skal det gøres klart, at online markedspladser har ansvar som digitale importører, når de bringer varer på markedet fra 3. lande, som ingen andre i EU har ansvar for. Hvis dette ikke sker, vil hele grundlaget for den danske og europæiske beskyttelse af forbrugersikkerhed og miljø blive undergravet, da enhver online markedsplads vil kunne facilitere salg af produkter direkte fra tredjelande, hvor ingen i EU kan drages til ansvar og man kun er forpligtet til at fjerne produkterne, hvis de beviseligt er farlig ulovlige.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at den kommende revision af produktsikkerhedsdirektivet (GPSD) **ikke** vil løse problemet med online markedspladser. Dette forslag fremsættes først til juni, men EU-Kommissionen har givet en klar udmelding om, at onlinemarkedspladserne **skal** reguleres i DSA'en – fordi de i dag reguleres af e-handelsdirektivet, som DSA'en erstatter. Onlinemarkedspladserne vil kunne henvise til ansvarsfritagelsen i DSA'en og sige, at hvis de opfylder kravene i DSA'en, så er de fri for kravene i sektorlovgivningen. Dertil kommer, at den overordnede lovgivning for produktsikkerhed og markedsoverovervågning "New Legislative Framework" ikke er sat til revision.

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, bl.a. ved at platforme skal screene for produkter opført i RAPEX 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.

Dansk Erhvervs kommentar:

Dansk Erhverv mener ikke at forbrugersikkerhed kan gradbøjes og at kravene til at fjerne ulovlige produkter (og vores anbefaling om regulering af online markedspladser som importører, hvis de lader sælgere fra tredjelande få adgang til salg til europæiske forbrugere) skal gælde alle størrelser af online markedspladser. Som nævnt mener vi at de slet ikke skal kunne formidle eller sælge farlige produkter.

Vi er enige i, at når et farligt produkt er fjernet, skal det ikke sættes til salg igen. Dansk Erhvervs undersøgelse af 50 køb på 3 online markedspladser viser, hvordan farlige produkter sættes til salg igen under andre navne eller fra andre virksomheder.

*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 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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Vi er helt enige i at online markedspladser, som er etableret uden for EU, men sælger til forbrugere i EU, skal kunne holdes ansvarlige. Det er dog væsentligt, man drøfter hvordan håndhævelsen kan ske i praksis.

Vi er også helt enige i, at handelsplatformene skal have kendskab til identiteten af sælgerne på deres platforme. De krav, der fremgår af forslaget til DSA er dog alt for slappe. Det fremgår f.eks. af præambel 50, at det er tilstrækkeligt at slå op i det centrale VAT register. Dansk Erhverv har prøvet sig med dette, og bl.a. fundet henvisninger til kontorhoteller i UK med 700 registrerede kinesiske forhandlere uden angivelse af kontaktoplysninger.

Dette er dog langt fra tilstrækkeligt – og som beskrevet tidligere er det også ganske afgørende, at europæiske onlinemarkedspladser og platforme bliver pålagt det ansvar der gælder enhver anden erhvervsmæssig operatør, der optræder som indgangen til det indre marked.

*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.

Dansk Erhvervs kommentar:

Vi er helt enige i dette, men vil dog gerne vide, hvad ”et minimum” dækker over. Det bør efter vores opfattelse dække over kravene i den eksisterende miljø- og produktsikkerhedslovgivning og svare til de pligter der pålægges en importør, hvis der er tale om varer fra sælgere i tredjelande.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

*Dette er vi helt enige i.*

*Det virker dog også i denne forbindelse dog paradoksalt, at man ikke stiller krav til de europæiske platforme, der faciliterer produkter fra sælgere i tredjelande om at de ”står på mål for lovligheden af disse produkter”.*

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

*Det er uklart hvilke krav, der ønskes indført og på hvilken måde. For Dansk Erhverv er det afgørende, at DSA'en tager udgangspunkt i de eksisterende regler (særlig relevante her er UCP-direktivet, GDPR og cookiereglerne) så det undgås, at der kommer konflikt med sektorlovgivningen. Ligeledes skal oplysningerne kunne gives på en nem måde, hvis forbrugeren har interesse i det. Det skal undgås at indføre byrdefulde regler som f.eks. cookiereglerne, der i praksis har svækket forbrugernes bevidsthed, fordi der skal klikkes og gives samtykke til alt.*

*Regeringen arbejder for at fastholde afsenderlandsprincippet for så vidt angår due-diligence forpligtelser og håndhævelse. Afsenderlandsprincippet er et af de bærende elementer for et vel-fungerende 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. Regeringen er derfor kritisk i forhold til, at der i en del af forordningen er lagt op til en fravigelse af afsenderlandsprincippet, da dette vil*

*give myndigheder i andre medlemsstater mulighed for overfor danske virksomheder at udstede påbud om at gribe ind over for indhold, der ikke nødvendigvis er ulovligt efter dansk ret, eller udstede påbud om at give oplysninger i henhold til deres landes lovgivning. Regeringen anerkender, at en sådan regel kan effektivisere håndhævelsen, men vil arbejde for, at undtagelsen til afsenderlandsprincippet alene kommer til at gælde harmoniserede EU-regler. Det bemærkes dog, at rækkevidden af påbuddene er under afklaring.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Dansk Erhverv er enig i at fastholde afsenderlandsprincippet. Vi er samtidig enig i, at et stærkere samarbejde mellem myndighederne i EU på de harmoniserede områder er vigtig for en bedre og mere ensartet håndhævelse.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Vi er enige i at en effektiv håndhævelse er vigtig. Samtidig er det igen væsentligt at påpege, at håndhævelse ingen effekt har på salget af produkter, der er ulovlige efter produktsikkerheds- eller miljølovgivningen, hvis hullet med ansvarsfrit salg af produkter fra tredjelande til europæiske forbrugere gennem onlinemarkedspladser ikke lukkes.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Enig.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Vi er meget enige i dette.

*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.*

Dansk Erhvervs kommentar:

Vi er enige i, at innovative forretningsmodeller ikke skal bremses eller pålægges unødvendigt bureaukrati. Men hvis ”innovativ” er baseret på manglende overholdelse af de regler, alle andre tilsvarende aktører skal efterleve, som tilfældet er med online markedspladser, så undergraves det indre marked og konkurrencen skævvrides.

Hvis hullet i lovgivningen i.f.t. online markedspladser ikke lukkes vil det væsentligt forringe konkurrencevilkårene for SMV’ere. De traditionelle danske og europæiske virksomheder – både netbutikker og fysiske butikker - udkonkurreres i øjeblikket systematisk af online markedspladser, der ikke har samme ansvar for produkter fra tredjelande som de traditionelle virksomheder har. Det drejer sig i praksis bl.a. om kæmpe summer til etablering og vedligehold af complianceafdelinger, kontrol af dokumenter, produkter og miljøkrav, oversættelse af brugsanvisninger og tegning af produktansvarsforsikringer mv. som ”traditionelle” europæiske virksomheder er underlagt, men online markedspladserne ikke er – og med DSA’en, GPSR’en heller ikke vil blive underlagt fremadrettet, hvis ikke EU-Kommissionens udkast til DSA ændres.