

EU-note

Til orientering af Europaudvalget, Erhvervsudvalget og Kulturdvalget.

EU-note – Kommissionens forslag vedrørende digitale tjenesteydelser

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til en forordning, der skal regulere udbydere af digitale tjenesteydelser. Forordningen skal sikre ensartede regler på tværs af EU. Ensartede regler fastlagt på EU-niveau vil forhindre en fragmentering af det digitale indre marked og derigennem kunne medføre en forøgelse af EU's BNP i størrelsesordenen 0,6 pct. og medføre besparelser for de digitale tjenesteydere, der agerer på tværs af flere EU-lande.

Mens alle digitale tjenesteydere pålægges nye krav til særligt gennemsigtighed er det særligt de "meget store online platforme" med mere end 10 pct. af Unionens borgere som brugere, der pålægges store krav. Kravene vil have betydning for særligt sociale medier (f.eks. Facebook, Twitter, LinkedIn) og online handelsplatforme (f.eks. eBay, Aliexpress og Booking.com). Også platforme, der ikke har hjemsted i EU, vil blive omfattet af reglerne.

Såfremt en digital tjenesteyder ikke overholder forordningens krav vil den relevante nationale myndighed eller, for så vidt angår de meget store onlineplatforme, Kommissionen kunne pålægge bøder på op til 6 pct. af den årlige omsætning/indkomst.

Dok.dato
8. februar 2021

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbek
Lydholm (5907), EU-
konsulent.

Indledning

Kommissionen har den 15. december 2020 fremsat forslag til en forordning ([KOM \(2020\) 825](#)) vedrørende et indre marked for digitale serviceydelser. Konkret har forslaget til formål at sikre et velfungerende (digitalt) indre marked for "formidlingstjenester" og at sikre ensartede regler for et sikkert og pålideligt online-miljø.

Kommissionen vil altså opdatere de horisontale regler, der gælder for forskellige digitale platforme, der formidler information, tjenesteydelser eller varer. Det kan være e-handelsplatforme, ligesom også store sociale medier underlægges de nye regler.

Forslaget er særligt interessant i forhold til de forpligtelser og mulige sanktioner, der pålægges de meget store formidlingstjenester. For eksempel pålægges platforme med mere end 45 millioner brugere i EU at indføre klare og gennemsigtige regler for moderation af indhold og muligheder for at klage over fjernelse af indhold.

Differentierede krav efter formidlingstjenestens type og størrelse

Der er store forskelle på digitale formidlingstjenester – både i omfang af brugere og deres karakter. Der er klart størst opmærksomhed omkring de store sociale medier og videodelingstjenester, men også tjenester, der alene fungerer som lagerplads, kan falde ind under definitionen af en formidlingstjeneste. I forslaget skelnes der derfor mellem forskellige typer af formidlingstjenester (ledningstjenester, caching og hosting) og størrelsen på disse. Generelt

Traktatgrundlag

Kommissionens forslag har hjemmel i TEUF art. 114. Artikel 114 omhandler det indre markeds funktion. Forslag med hjemmel i TEUF artikel 114 vedtages efter den almindelige beslutningsprocedure med deltagelse af både Europa-Parlamentet og Rådet. I Rådet træffes beslutning med kvalificeret flertal.

Særligt nærhedstjek

Forslaget er på Folketingets liste over sager til særligt nærhedstjek i 2020 og regeringen er således pålagt at oversende et grund- og nærhedsnotat fire uger efter modtagelsen af den danske sprogversion. Den danske sprogversion blev modtaget den 2. februar 2021. Folketingets frist for at afgive en begrundet udtalelse, såfremt man finder, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet, er otte uger efter alle sprogversioner er udarbejdet. Alle sprogversioner foreligger endnu ikke.

gælder, at jo større rolle formidlingstjenesten har i at formidle indholdet aktivt, og jo større en brugergruppe formidlingstjenesten har, jo større krav stilles der til tjenesten.

Det betyder, at eksempelvis en lille email-tjeneste med få tusinde brugere underlægges helt andre krav end et socialt medie mere end 45 millioner brugere.

Der skelnes i forslaget grundlæggende mellem forskellige typer af tjenester:

- *Rene ledningstjenester*: Tjenester, der alene står for at sende informationer videre.
- *Caching-tjenester*: Tjenester, der med henblik på at sende informationer videre midlertidigt opbevarer disse.
- *Hosting-tjenester*: En tjeneste, der opbevarer informationer (f.eks. en online-opbevaringsløsning som Google Drive, Microsoft OneDrive eller DropBox).

En *onlineplatform* er en hosting-tjeneste, der ikke bare opbevarer informationen, men også videreformidler denne i det offentlige rum (f.eks. et socialt medie eller videodelingstjeneste).

Forslagets kapitel III udstikker kravene til de forskellige tjenester. Afsnit 1 herunder indeholder de krav, der gælder for alle formidlingstjenester, mens afsnit 2 indeholder yderligere krav til udbydere af hosting-ydelser. Afsnit 3 indeholder yderligere krav til onlineplatforme, mens afsnit 4 indeholder krav til meget store onlineplatforme.

Fælles krav til alle formidlingstjenester

Fælles for alle formidlingstjenester er en række grundlæggende krav om, at der udpeges kontaktpunkter, der skal stå for kontakten til medlemsstaternes myndigheder, ligesom tjenester, der ikke er etableret i EU skal udpege en juridisk repræsentant, der kan samarbejde med relevante europæiske og nationale myndigheder. Tjenesterne er videre forpligtet til at have klare regler for anvendelsen af deres ydelse, ligesom de også er forpligtet til at formidle disse på et let forståelig måde. Slutteligt er alle tjenester også forpligtet til mindst én gang om året at offentliggøre detaljerede rapporter om moderation af indhold. Mikrovirksomheder og små virksomheder (jf. EU's generelle definitioner heraf) er fritaget fra sidstnævnte krav.

Yderligere krav til udbydere af hosting-tjenesteydelser

Udbydere af hosting-tjenesteydelser, herunder onlineplatforme, er i tillæg hertil forpligtet at etablere mekanismer, hvorved enhver borger, organisation eller virksomhed kan henlede opmærksomheden på, hvad de mener er ulovligt indhold på tjenesten. Idet tjenesteyderen modtager en sådan indberetning, er de forpligtet til at agere på denne baggrund.

Særlige krav til onlineplatforme

For så vidt angår de online platforme, der ikke er små eller mellemstore virksomheder, gælder i tillæg til ovenstående, at de skal oprette et internt klage-

håndteringssystem. Klager skal kunne afgives elektronisk og gebyrfrit. Klagesystemet skal kunne bruges til at klage over beslutninger taget af platformen med henblik på at fjerne ulovligt indhold eller indhold, der er i strid med tjeneestens vilkår, suspension af brugerkonti eller udelukkelse fra dele af denne. Beslutninger i klagesystemet må ikke træffes alene af en computer.

Videre stilles der også krav om, at onlineplatforme stiller udenomsretlig tvistbillægelse til rådighed. Denne skal være upartisk og uafhængig af den pågældende onlineplatform.

Onlineplatforme er yderligere pålagt at sikre, at notifikationer om ulovligt indhold udpeget af såkaldte "pålidelige indberettere"¹ behandles med prioritet og uden forsinkelse.

I de tilfælde, hvor en onlineplatform bliver opmærksom på indhold, der giver mistanke om et ulovligt forhold, der involverer en trussel mod en persons liv eller sikkerhed, skal platformen med det samme tage kontakt til politimyndighederne i det pågældende medlemsland.

For så vidt angår de onlineplatforme, der udgør handelsplatforme, gælder særlige krav, såfremt platformen ønsker at tillade salg til borgere i EU. Der stilles således krav om tydelig information om sælgerens kontaktinformationer (navn, adresse, telefonnummer og emailadresse), en kopi af sælgerens identifikationsdokumenter, bankoplysninger, eventuelt CVR-nummer eller lignende og en tilkendegivelse fra sælger om, at produktet lever op til alle EU's relevante produktstandarder. Platformen skal verificere de informationer, der vedrører kontaktoplysninger og registreringer (f.eks. CVR). Såfremt platformen modtager indikationer i retning af, at nogle af de afgivne oplysninger er forkerte, skal den søge at få sælgeren til at korrigere disse oplysninger. Såfremt sælgeren ikke gør dette, skal platformen suspendere sælgerens brug af deres tjeneste.

Onlineplatforme pålægges endvidere yderligere åbenhed i forhold til de regler, der gælder for alle formidlingstjenester (se ovenfor). De udvidede rapporteringsforpligtelser omfatter antallet af tvistbilæggesager, antallet af suspensioner på grund af upassende indhold og enhver brug af automatiseret moderation af indhold, herunder den præcise anvendelse heraf og hvorledes man sikrer sig mod fejl i den automatiserede moderation.

¹ Pålidelige indberettere er organisationer, som er udpeget af den enkelte medlemsstat på baggrund af særlig ekspertise i eller kompetence til at identificere og notificere om ulovligt indhold, som repræsenterer kollektive interesser uafhængigt af en onlineplatform, og som udfører dets hverv for at gøre opmærksom på problematisk indhold på en objektiv facon. Der gives i forordningsudkastet ikke egentlige eksempler herpå, men det kunne tænkes at være organisationer som f.eks. Forbrugerrådet Tænk, når det kommer til e-handel. Det kunne også tænkes at være journalistiske organisationer med fokus på at bekæmpe falske nyheder.

For så vidt angår reklamer på onlineplatforme gælder krav om, at det tydeligt skal fremgå, at der er tale om en reklame, hvem reklamen er fra og informationer om baggrunden for, at man som bruger får vist præcis den reklame.

Meget store formidlingstjenester

"Meget store formidlingstjenester" defineres i forslaget til forordning som formidlingstjenester med mere end 45 millioner månedlige brugere svarende til 10 pct. af EU's indbyggere. Af konsekvensanalysen, der ledsager forslaget (kan findes [her](#), se del 2, side 65), fremgår det, at følgende platforme – og muligvis flere – kan falde ind under definitionen:

- Google
- Facebook
- YouTube
- Instagram
- Ebay
- Twitter
- Pinterest
- Yahoo
- Snapchat
- Booking.com
- Tripadvisor
- Aliexpress
- Pornhub
- LinkedIn

Der er umiddelbart ikke nogen danske formidlingstjenester, der lever op til definitionen.

Særlige krav til meget store onlineplatforme

Det er vurderingen, at de meget store onlineplatforme (mere end 10 pct. af EU-borgerne er brugere, svarende til ca. 45 millioner²) udgør en "systemisk risiko". De underlægges derfor særlige krav.

For det første skal de meget store onlineplatforme lave en vurdering af, hvilken risiko deres tjeneste udgør. Det gælder risikoen for spredning af ulovligt indhold via deres tjeneste, konsekvenser for EU-borgernes grundlæggende rettigheder (f.eks. ytringsfrihed, forbud mod diskrimination og barnets rettigheder) og risikoen for bevidst manipulation af deres tjeneste (f.eks. gennem brug af falske brugere) og betydningen for eksempelvis den offentlige debat.

For det andet skal de meget store onlineplatforme forsøge at mindske disse risici. Det kan ske gennem moderation af deres indhold, målrettede indsatser mod eksempelvis reklamer, styrket intern overvågning af brugen af deres

tjeneste, styrket samarbejde med pålidelige indberettere (jf. ovenfor) og samarbejde med andre onlineplatforme.

For det tredje underlægges de meget store onlineplatforme på egen regning en årlig ekstern revision med henblik på at afklare, om de lever op til deres

² Den konkrete metode til afklaring af, hvor mange brugere en onlineplatform har, er endnu ikke afgjort. Det vil være op til de nationale myndigheder – på baggrund af den senere fastlagte metode – at afgøre, om en onlineplatform er en "meget stor onlineplatform". Kommissionen verificerer disse oplysninger og offentliggør en samlet liste over de meget store onlineplatforme, der underlægges særlige krav.

forpligtelser. De meget store onlineplatforme er forpligtet til at agere på eventuelle anbefalinger i den årlige eksterne revision.

For det fjerde underlægges de meget store onlineplatforme yderligere forpligtelser om åbenhed om deres reklamer, herunder indholdet af reklamer på deres sider, hvem der har reklameret, og hvorvidt reklamen var målrettet bestemte brugere, foruden information om det totale antal visninger af en reklame.

For det femte underlægges de meget store onlineplatforme en forpligtelse til at give de nationale myndigheder og/eller Kommissionen adgang til de oplysninger, som er nødvendige for at overvåge, om platformen overholder de krav, som følger af forordningen.

Økonomiske konsekvenser

Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse (et dansk resumé kan findes [her](#), mens den samlede konsekvensanalyse er tilgængelig på engelsk [her](#)) vil forordningen kunne medføre en stigning i den elektroniske handel på tværs af grænser på 1-1,8 pct. og en forøgelse af EU's BNP på 0,6 pct. Samtidig vil forordningen øge beskyttelsen af EU-borgernes grundlæggende rettigheder. Medlemsstaternes omkostninger til administration forudses at falde, henset til at der skabes ét sammenhængende regelsæt.

For den enkelte virksomhed forventes ligeledes konkrete besparelser. En virksomhed af mellemstørrelse, der leverer en digital tjenesteydelse til tre EU-lande, kan forvente besparelser i størrelsesordenen 400.000 euro årligt. Hvis tjenesteydelsen leveres til 11 medlemslande, estimeres besparelsen til 4 mio. euro, mens besparelserne vil løbe op i 10 mio. euro, hvis tjenesteydelsen leveres til alle 27 medlemslande.

De meget store onlineplatforme, der underlægges særlige krav, kan forvente de samme besparelser, men vil dog også have en række omkostninger som følge af de særlige krav. Omkostningerne hertil vil ifølge Kommissionen variere fra 300.000 euro til 3,5 mio. euro årligt og altså holde sig under de forventede besparelser som følge af harmoniseringen af regler på tværs af EU.

Det bemærkes, at Udvalget for Forskriftskontrol, der har til opgave at vurdere Kommissionens konsekvensanalyser³, finder, at vurderingen af udgifterne til overholdelse af de nye regler ikke er tilstrækkeligt påvist (se vurderingen [her](#)), og at der således er en vis usikkerhed ved ovenstående vurderinger.

³ Se [EU-note E-8](#) (2019-2020) for en gennemgang af EU-institutionernes arbejde med konsekvensanalyse.

Håndhævelse og sanktioner

Med henblik på håndhævelse af forordningen udpeger medlemsstaterne hver en national myndighed, der skal agere som koordinator for digitale tjenester. Disse koordinatore for digitale tjenester udgør tilsammen Rådet for digitale tjenester, der etableres med forordningen. Koordinatoren skal være upartisk og på gennemsigtig og rettidig vis kunne føre kontrol med de digitale tjenesteudbydere. Koordinatoren har ansvaret for de digitale tjenesteydere, der har hjemsted i den pågældende medlemsland, ligesom den også har ansvaret for de ikke-EU-platforme, hvis retlige repræsentant er hjemhørende i medlemsstaten. Koordinatoren skal kunne kræve at få udleveret oplysninger, foretage kontrolbesøg og i øvrigt stå for håndhævelsen af forordningen.

Koordinatoren skal således kunne pålægge digitale tjenesteydere bøder, såfremt tjenesteyderen ikke overholder sine forpligtelser efter forordningen. Bøderne skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. Maksimumbeløbet for de pålagte bøder må ikke overstige 6 pct. af den pågældende digitale tjenesteyders årlige indkomst eller omsætning. Bøder for urigtige, ufuldstændige eller vildledende oplysninger samt for ikke at ville underlægge sig kontrolbesøg må ikke overstige 1 pct. af den årlige indkomst eller omsætning. For så vidt angår daglige tvangsbøder, må disse ikke overstige 5 pct. af den daglige omsætning.

I de tilfælde, hvor den nationale koordinator eller Rådet for digitale tjenester ser behov herfor, eller hvor Kommissionen selv tager initiativ hertil, kan også Kommissionen gennemføre undersøgelser af de meget store onlineplatforme. Kommissionen vil – som det er tilfældet med de nationale koordinatore for så vidt angår alle digitale tjenesteydere – kunne foretage kontrolbesøg, afkræve oplysninger m.v. fra de meget store online platforme. Tilsvarende vil Kommissionen også kunne pålægge bøder inden for samme beløbsgrænser, som gør sig gældende for de nationale koordinatore.

Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet, der fremgår af Lissabontraktatens artikel 5, indebærer, at EU kun må handle, når det er bedre at gennemføre lovgivning på EU-plan end på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

Kommissionen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen argumenterer således for, at digitale tjenesteydelser typisk leveres over internettet. Forskelligartet lovgivning i de enkelte medlemslande vil virke hindrende på muligheden for at levere digitale tjenesteydelser over internettet til hele EU og samtidig mindske beskyttelsen af de europæiske borgere. En fælles regulering af digitale tjenesteydelser vil betyde lavere omkostninger for virksomhederne samtidig med, at det vil styrke overvågningen særligt af de meget store online-platforme.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.