
Tech-giganter:

mere retfærdig konkurrence og bedre
forbrugerbeskyttelse

Indhold

1. Forord	5
2. En digital verden – tech-giganternes rolle og ansvar	6
3. Bedre konkurrencevilkår	8
3.1. Mangel på effektiv konkurrence og håndhævelse	8
3.2. Mangel på gennemsigtighed	11
4. Tryk onlinehandel for forbrugerne	12
4.1. Nye måder at sælge på giver nye udfordringer for forbrugerne	12
4.2. Svært for forbrugere at navigere i virksomhedernes markedsføringsmetoder	14
4.3. Myndighederne skal have bedre redskaber til at bekæmpe farlige produkter	14
5. Ansvarlig brug af data og kunstig intelligens	16
5.1. Ansvarlig brug af data og klarhed om regler for cookies	16
5.2. Klare juridiske rammer for brug og udvikling af kunstig intelligens	17
5.3. Nye forpligtelser til digitale platforme	17
6. Initiativer	19
7. Appendiks	20



Boks 1

Definition af tech-giganter:

Tech-giganter er et dynamisk begreb om teknologivirksomheder, der har opnået en markedsdominerende position gennem udbredelsen af deres platforme og tjenester, hvorpå de næsten har opnået en næsten uopnåelig status grundet deres volume. Det er virksomheder, der bygger deres forretningsmodel på at indsamle enorme mængder data til senere anvendelse og videreformidling.

1. Forord

Danske virksomheder og den danske befolkning har været gode til at følge med i den digitale udvikling, og vi er et af verdens mest digitaliserede lande. Vi handler i stigende grad online og bruger digitale tjenester. Ligesom danske virksomheder har stor glæde af de nye digitale teknologier, som samtidig også giver nye muligheder både i forhold til markeder, forbrugere og arbejdsgange i virksomheder.

Ligesom perioden med COVID-19 og nedlukninger af samfundet har medført et øget brug af online tjenester. Vi har i stor stil benyttet os af digitale platforme til at handle, til at kommunikere med venner og familier fra nær og fjern, og til at få information og underholdning. Digitale platforme har således været med til at sikre samfundets fortsatte funktion.

Med digitalisering, nye forretningsmodeller og nye teknologier ændrer konkurrencen sig på det danske og det internationale marked, og vi skal som samfund tage hånd om disse nye digitale dynamikker. For med udviklingen følger også en række udfordringer, som vi skal være klædt på til at håndtere.

Derfor skal vi have tilliden i højsædet i den digitale økonomi, og det sker kun, hvis ansvarligheden bliver en naturlig følgesvend i vores digitale løsninger og forretningsmodeller. For den tillid lider et knæk, hvis ulovlige produkter og tjenester får lov til at florere på internettet, eller kunstig intelligens og algoritmer træffer væsentlige beslutninger, som vi ikke er i stand til at forklare.

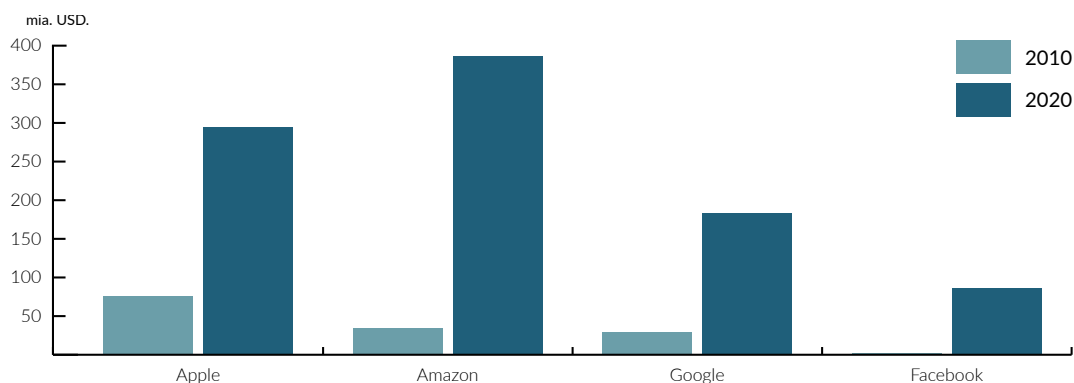
Den hastige digitale udvikling og fremvæksten af nye tech-giganter har betydet, at rammerne for, bl.a. fair konkurrenceforhold og forbrugersikkerhed online, har haft svært ved at følge med. Derfor skal vi indhente udviklingen, så det er vores samfund og værdier, der sætter rammerne – ikke tech-giganterne.

Udspillet giver ikke løsninger på alle udfordringer. Men det sætter en retning for de skærpede krav, som vi ønsker at stille til tech-giganterne. En for bedre digitale vilkår for forbrugere og for en mere retfærdig konkurrence.



Boks 2

Udvikling i tech-giganternes årlige omsætning



Boks 3

Udvikling i de mest værdifulde virksomheder

	2000	2010	2020
1	MICROSOFT	EXXONMOBIL	MICROSOFT
2	CISCO SYSTEMS	MICROSOFT	APPLE
3	GENERAL ELECTRIC	APPLE	AMAZON
4	INTEL	WAL-MART STORES	GOOGLE
5	EXXONMOBIL	BERKSHIRE HATHAWAY	FACEBOOK

2. En digital verden – tech-giganternes rolle og ansvar

Store internationale tech-virksomheder har opnået en meget stor indflydelse på samfundslivet, økonomien og almindelige menneskers hverdag – både nationalt og internationalt. Danmark er et af de førende lande inden for digitalisering med en veludbygget digital infrastruktur, en offentlig sektor med mange digitale løsninger og hvor danskerne og danske virksomheder i høj grad har taget de teknologiske muligheder til sig. Det fordrer også, at vi som samfund tager stilling til, hvordan tech-giganterne og den teknologiske udvikling påvirker vores demokrati, vores økonomi og vores kultur.

Tech-giganternes indflydelse medfører sundhedspolitiske, juridiske, kulturelle, mediemæssige, demokratiske, arbejdsmarkedsmæssige, skattemæssige og konkurrence- og forbrugermæssige

udfordringer. Udfordringerne er mange og forskelligartede og præget af dilemmaer. Løsningerne skal findes både nationalt, i EU og globalt. Nogle udfordringer har regeringen allerede præsenteret politiske svar på, andre er at finde i dette udspil. Men der er behov for en løbende indsats for at sikre, at det er vores samfund og værdier, som sætter rammerne for tech-giganterne

Danmark skal fortsat være i førersædet inden for digitalisering, og det kræver en særlig indsats. Det vil kræve samarbejde og koordinering om både løsninger, kommunikation og timing på tværs af sektorer. Og det vil kræve en tydelig politisk retning i forhold til de dilemmaer, som de store tech-giganger rejser på grund af deres særlige forretningsmodel.



Initiativer:

- **Styrket samarbejde med eksterne eksperter**
Regeringen vil nedsætte en ekstern ekspertgruppe, som får til formål at understøtte regeringens arbejde med at håndtere de løbende problemstillinger, som er forbundet med tech-gigant-dagsordenen, herunder med et særligt fokus på tech-giganternes særlige forretningsmodel. Konkret vil ekspertgruppen løbende skulle forholde sig til og vurdere problemstillinger, hvor tech-giganterne udfordrer vores samfund, kultur, økonomi, trivsel mv. i et både nationalt og internationalt perspektiv. Ekspertgruppen vil komme til at bestå af medlemmer med ekspertise og erfaring inden for en bred række områder, herunder bl.a. erhvervslivet, tech-giganternes særlige forretningsmodel.
- **Øget indsats på tværministerielt niveau**
Regeringen vil nedsætte en tværministeriel taskforce, der skal medvirke til at sikre, at regeringens politiske linje overfor tech-giganter udmøntes ved overordnet at håndtere både den interne, tværministerielle koordinering og dele af den eksterne interesseinddragelse. Taskforcen vil bestå af medlemmer fra de relevante ministerier.

**Boks 4****Digitalisering og internetbrug i Danmark**

- Danmark rangerer som nummer 3 ud af EU's 27 medlemslande i Europa-Kommissionens indeks over den digitale økonomi og det digitale samfund, der anvendes til at vurdere medlemslandenes digitale konkurrenceevne.
- 53 pct. af de danske virksomheder er i høj grad digitaliserede, hvorimod EU's gennemsnit er 26 pct..
- 95 pct. af boliger i Danmark havde i 2020 adgang til bredbånd med en downloadhastighed på 100 Mbit/s.
- 93 pct. af de danskere, der har adgang til internettet i hjemmet, brugte internettet dagligt eller næsten dagligt i 2020.

Anm.: Bredbåndsdækningen opgøres af Energistyrelsen på baggrund af teleoperatørernes indberetninger af hastigheder, som de forventer, infrastrukturen reelt kan understøtte. De teknisk mulige hastigheder er de hastigheder, teleoperatørerne kan udbyde, såfremt de ønsker det

3. Bedre konkurrencevilkår



Boks 5

I en undersøgelse blandt danske virksomheder, der sælger produkter på digitale platforme, svarede 70 % af virksomhederne eksempelvis, at de oplever, at det er nødvendigt at være til stede på en bestemt digital platform

Digitale platforme giver mange muligheder. Ikke mindst for små og mellemstore virksomheder (SMV'er), som via store platforme får bedre adgang til at nå ud til en bredere kreds af kunder. Det har samtidig givet forbrugerne et enormt udvalg af produkter og tjenester.

Men de digitale platforme udfordrer også grundlaget for fair konkurrence. For det første, ser vi tendenser til, at nogle platforme bliver så store, at de risikerer at blive dominerende og få stor magt ift. mange virksomheder og andre mindre platforme. Nogle platforme bliver så store, at de ofte ensidigt kan fastlægge de spilleregler, som andre mindre virksomheder bliver nødt til at agere under. Virksomheder er i dag ofte afhængige af digitale platforme som eksempelvis søgemaskiner eller app-tjenester, der på egen hånd kan censurere, promovere eller udelukke bestemt indhold. Det har konsekvenser for både virksomhederne og forbrugerne.

For det andet er der en stor risiko for, at enkelte platforme bliver så store, at de kvæler mindre konkurrerende platforme, nogle gange før de overhovedet når at komme ind på markedet, hvilket eksempelvis kan ses ved at tech-giganter favoriserer egne services og på den måde begrænser konkurrencen.

Regeringen ønsker at understøtte platformøkonomien, men på rimelige vilkår samt med fri og effektiv konkurrence. En stærk konkurrence sikrer, at de gevinster som digitale platforme skaber, kommer alle til gode - både forbrugere, virksomheder og platformene selv. Derfor arbejder regeringen for at styrke reguleringen og tilsynet med digitale platforme og tech-giganter. Det er nødvendigt for at sikre fair vilkår for de virksomheder, der sælger deres produkter gennem platformene samt for at styrke forbrugervelfærd og tilliden til de digitale markeder.

3.1. Mangel på effektiv konkurrence og håndhævelse

En afgørende forudsætning for effektiv konkurrence er, at konkurrencemyndighederne har de nødvendige værktøjer til at gribe ind, hvis virksomheder ikke spiller efter reglerne. Konkurrencemyndighederne kan allerede i dag gribe ind overfor digitale platforme, der overtræder konkurrencereglerne - dog ikke i tilstrækkeligt omfang.

Konkurrencesager mod digitale platforme er ofte meget omfattende og langvarige, da sagerne omhandler komplicerede og teknisk vanskelige problemstillinger, og konkurrencemyndighederne først griber ind, når de kan løfte bevisbyrden for, at konkurrencereglerne er overtrådt. På det tidspunkt kan den digitale platforms adfærd allerede have haft alvorlige eller ligefrem ødelæggende virkninger for konkurrencen, som kan være svære at rette op på.

Problemet forstærkes af, at de store digitale platforme typisk har mange ressourcer, meget viden og en stor tilpasningsevne, der gør, at myndighederne kan have svært ved at tilegne sig en tilstrækkeligt aktuel og detaljeret viden om platformen og den måde, som platformen handler på. Der er derfor brug for nye værktøjer, der sikrer, at myndighederne hurtigere kan gribe ind.

Selvom reglerne i P2B-forordningen (Platform2Business) har slået fast, at der gælder en række grundlæggende regler om gennemsigtighed på tværs af alle platforme, kan de helt store digitale spillere, tech-giganterne, fortsat have stor kontrol med, hvilke regler der gælder på deres platforme med stor betydning for danske forbrugere og virksomheder. Tech-giganterne kan ofte udnytte deres stærke og veletablerede position på ét marked til hurtigt at vokse sig store på andre markeder og dermed gøre deres digitale økosystem endnu større. Der er derfor både behov for at indføre nye værktøjer og opdatere de eksisterende konkurrenceregler, så de nye udfordringer kan håndteres.



Boks 6

Amerikanske tiltag mod tech-giganter

I oktober 2020 fremlagde konkurrenceudvalget i Repræsentanternes Hus i USA en rapport, som anklagede tech-giganter som Google, Apple, Amazon og Facebook for at misbruge deres dominerende markedsposition. Rapporten præsenterede forskellige greb til at 1) genskabe konkurrencen i den digitale økonomi, 2) styrke konkurrencereglerne og 3) styrke håndhævelsen af konkurrencereglerne.

Rapporten har affødt en række lovforslag, hvor det mest vidtrækkende kan føre til strukturel separation af de største aktører, hvilket vil sige, at de vil blive nødt til at opbryde selskabet i mindre dele. For eksempel indeholder lovpakken et forslag om, at tech-giganterne ikke må bruge deres monopol på et forretningsområde til at monopolisere nye områder. Vedtages forslaget, kan det i yderste tilfælde betyde, at for eksempel Google vil skulle frasælge YouTube.



Initiativer:

- **Markedsberedskab overfor tech-giganterne**

Den foreslåede regulering *Digital Markets Act* vil styrke konkurrencen og stille krav til de største platforme på europæisk plan. Forslaget giver imidlertid ikke flere værktøjer til at løse nationale udfordringer med konkurrencen, og det er uklart, om forordningen vil blive tilstrækkeligt fleksibel til at løse alle de nye udfordringer, tech-giganterne i hastigt tempo udsætter danske virksomheder og det danske samfund for.

Regeringen vil derfor etablere et big tech-beredskab og styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indsats overfor især digitale platforme. Som det første skridt vil regeringen igangsætte et arbejde med at indføre lovgivning om et nationalt markedsundersøgelsesværktøj, inspireret af de britiske og islandske erfaringer og af anbefalingerne fra de svenske konkurrencemyndigheder. Værktøjet skal give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mulighed for at gribe ind, der hvor konkurrenceproblemer er blevet identificeret, og hvor de nuværende konkurrenceregler ikke er tilstrækkeligt effektive. Det skal også give mulighed for at gribe ind på markeder for at modvirke spirende monopoldannelse.

- **Skærpede krav til tech-giganternes markedsadfærd**

Regeringen mener, at vi skal tage initiativ til at håndtere udfordringerne med tech-giganternes unfair konkurrence i EU. Med forordningen *Digital Markets Act*, så kan skadelig adfærd stoppes hurtigere end i dag. Regeringen støtter, at de tech-giganter, der kan defineres som "gatekeepers" på digitale markeder pålægges en række skærpede forpligtelser for at være på vore markeder. Det kan fx være store platforme som søgemaskiner, online markedspladser og sociale netværk. For regeringen er det centralt, at de nye forpligtelser kan ramme platformenes omskiftelige forretningsmodeller, og at de kan håndhæves effektivt.

- **Klarhed om konkurrenceretlige rammer for brug og deling af data**

Det er vigtigt, at konkurrencereglerne bidrager til at fremme nye forretningsmodeller og ikke stå i vejen for bæredygtige løsninger. Særligt manglende vejledning og praktiske eksempler giver uklarhed i forhold til virksomheders samarbejde om for eksempel grønne løsninger. Det kan i værste fald betyde, at virksomheder afholder sig fra at samarbejde på grund af frygten for at overtræde konkurrencereglerne. Europa-Kommissionens forskellige retningslinjer og vejledninger er med til at sikre klarhed, og disse bør afspejle den virkelighed, virksomhederne opererer i, og ikke stå i vejen for den digitale tidsalder, klima og bæredygtighed.

Regeringen arbejder derfor for, at Kommissionen opdaterer deres vejledninger på konkurrenceområdet, så de forholder sig til nye, vigtige emner som brug og deling af data, klima og bæredygtighed. Regeringen arbejder samtidig for, at der i Kommissionens vejledninger om bl.a. markedsdefinition, som er et centralt redskab i vurderingen af fusioner, i højere grad tages højde for betydningen af data og for udviklingen af nye forretningsmodeller, herunder digitale forretningsmodeller, hvor brugerne betaler med data og opmærksomhed.

- **Undersøgelse af udvidet fusionskontrol der tager højde for den digitale udvikling**

Fusioner skal i dag anmeldes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvis de deltagende virksomheder har en omsætning, der er større end nogle på forhånd fastsatte tærskelværdier. Den digitale virkelighed i dag gør dog, at selskabers omsætning ikke i alle tilfælde er retvisende, da mindre virksomheder med meget data kan have betydning for konkurrencen og være meget værd for fx store platforme. Denne værdi bliver imidlertid ikke synliggjort ved en opgørelse af et selskabs omsætning. De seneste år har der derfor internationalt været rejst kritik af, at visse konkurrenceskadelige fusioner, såkaldte killer acquisitions, undslipper fusionskontrol, fordi de falder under disse omsætningsbaserede tærskler.

Fokus har især været på tech-giganternes opkøb af nystartede virksomheder med lav omsætning. Det kan være virksomheder med mange brugere og meget data, og med stort potentiale, men som endnu ikke har indtægter af betydning, fx fordi de endnu ikke er begyndt at sælge annonceplads.

Regeringen vil derfor undersøge, om der kan udvikles en model for at kræve potentielt konkurrenceskadelige fusioner anmeldt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, selvom de er under de omsætningsbaserede tærskler. Modellen skal give konkurrencemyndighederne mulighed for at gribe ind, når en fusion skader konkurrencen og forbrugerne, men skal samtidig sikre virksomhedernes retssikkerhed, så de får en rimelig mulighed for at forudsige, om fusioner skal anmeldes eller ej. Derfor skal det blandt andet undersøges, om modellen skal begrænses til visse sektorer eller virksomheder. I forbindelse med undersøgelsen vil det være relevant at se på erfaringerne fra blandt andre Storbritannien, Sverige, Island og Norge, der allerede i dag har en sådan national mulighed på fusionsområdet.

- **Undersøgelse af om tech-giganter skal kunne pålægges at betale for analyser udarbejdet af uafhængige eksperter**

Der er typisk en asymmetri mellem de store digitale platformes ressourcer, viden og tilpasnings-evne på den ene side og myndighedernes ressourcer og ekspertise på den anden side. Hvis det medfører, at myndighederne ikke kan håndhæve konkurrencereglerne effektivt, kan det udgøre en alvorlig udfordring i forhold til at sikre en virksom konkurrence og effektive markeder til gavn for brugerne.

Regeringen vil arbejde for, at det bliver undersøgt om tech-giganter, når det er relevant, vil kunne pålægges at betale for analyser udarbejdet af uafhængige eksperter. Det kan være med til at sikre en effektiv håndhævelse af konkurrencereglerne.

- **Effektiv og harmoniseret håndhævelse af konkurrencereglerne (Implementering af ECN+)**

I februar 2021 blev lovforslaget om implementering af EU-regler om mere effektiv håndhævelse på konkurrenceområdet (ECN+ direktivet) vedtaget. Ændringerne indebærer bl.a. at det bliver nemmere for konkurrencemyndighederne at efterforske overtrædelser af konkurrencereglerne. Samtidig bliver der skabt et mere effektivt system til at pålægge bøder. De nye regler vil gøre det lettere for konkurrencemyndighederne at gribe ind over for de digitale platforme, der begrænser konkurrencen og kan medføre kortere sagsbehandlingstider på konkurrencesager.

3.2. Mangel på gennemsigtighed

Det kan være svært for danske virksomheder og brugere at forstå, hvordan digitale platforme helt præcist fungerer, herunder hvilke vilkår og betingelser, der gælder på platformen. Samtidig kan platforme, der har en høj markedsandel, ofte ensidigt fastlægge de spilleregler, der gælder på platformen, uden effektivt modspil fra brugerne eller andre

konkurrerende virksomheder. Platformenes opførelse har derfor stor betydning for både virksomheders muligheder for fx at forhandle gode handelsbetingelser med platformen og for konkurrencen.

Det hæmmer konkurrencen og sætter brugere i vanskelige situationer. Regeringen ønsker at gøre det nemmere for danske virksomheder at bruge digitale platforme til at sælge deres produkter i hele EU.



Initiativ:

- **Øget transparens på digitale platforme**

Regeringen vil, i forbindelse med at P2B-forordningen skal evalueres senest 13. januar 2022, arbejde for at sikre, den nødvendige transparens og vil undersøge, om der bør indføres nye og skrappe krav. Det skal undersøges om erhvervsbrugere skal have ret til at få udleveret egne kunde- og salgsdata, og om der er behov for mere transparens, når online søgemaskiner udvider eller ændrer deres funktionalitet, fx ved at indføre bokse der viser alt fra vejrudsigten til valutakurser.

4. Tryk onlinehandel for forbrugerne

Mange forbrugere har stor glæde af de nye digitale muligheder. Digitale platforme kan blandt andet lede forbrugerne nemmere hen imod produkter, der passer bedst til netop deres behov og ønsker, fordi man som forbruger har et stort udvalg fra mange udbydere samlet ét sted.

Udviklingen rejser dog også udfordringer for danske forbrugere, for det kan være svært for forbrugere at handle trykt og sikkert, da onlinehandel åbner for mange nye måder at købe, sælge og formidle på.

4.1 Nye måder at sælge på giver nye udfordringer for forbrugerne

Når forbrugere køber produkter og tjenesteydelser via digitale platforme, er det ikke altid tydeligt angivet, hvem man handler med, herunder om sælgeren er etableret i Danmark, EU eller i et tredjeland. Det kan betyde, at forbrugerne i nogle

situationer kan have svært ved at gennemskue, hvem man rent faktisk har handlet med, og hvem man skal kontakte, hvis noget går galt.

På mange platforme betaler forbrugerne med deres data for at få adgang til en ydelse. Det er imidlertid ikke altid klart for forbrugeren, at det sker, og hvordan denne "betaling" kan håndteres. Forbrugere benytter i høj grad brugeranmeldelser, som forarbejder til et køb, men der kan være problemer med troværdigheden af brugeranmeldelser i forhold til eksempelvis betalte placeringer. Disse faktorer kan skabe en falsk tryghed for forbrugerne.

Den stigende digitale markedsføring har medført, at kriterierne for fastsættelse af bøder efter markedsføringsloven, som bl.a. er baseret på markedsføringsomkostninger, ikke længere er tidsvarende. Det skyldes, at markedsføringsomkostningerne ved digital markedsføring sammenlignet med eksempelvis trykte medier eller tv-reklamer kan være meget begrænset ift. den effekt, som markedsføringstiltaget har.



Initiativer:

- **Styrket grænseoverskridende håndhævelse**

Regeringen vil ændre e-handelsloven, da praksis lige nu er, at en virksomhed, der driver en hjemmeside fra et andet EU-land, kun skal overholde markedsføringslovens bestemmelser i afsenderlandet. Det er sådan, ligegyldigt om hjemmesiden retter sin tjeneste mod Danmark og danske kunder eller ej.

Derfor er forslaget, at E-handelslovens § 4 foreslås ændret således, at danske myndigheder kan håndhæve dansk lovgivning over for tjenesteydere etableret i øvrige EU-lande, i det omfang, de danske regler ikke er strengere end i tjenesteyderens etableringsland. Ændringen af e-handelslovens § 4, vil endvidere være i tråd med EU-domstolens praksis på området.

- **Tidssvarende bødeniveau i markedsføringsloven**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i foråret 2018 et nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsreglerne i Sverige, Norge, Tyskland, Nederlandene og Belgien. I nabotjekket indgik bødeniveauet ved overtrædelser af visse bestemmelser i hhv. direktivet om urimelig handelspraksis, e-databeskyttelsesdirektivet, forbrugerkreditdirektivet og boligkreditdirektivet, som er implementeret i markedsføringsloven. Nabotjekket indikerer, at det danske bødeniveau er lavere end i de adspurgte lande for så vidt angår overtrædelse af forbuddet mod vildledende markedsføring og forbuddet mod uanmodet henvendelse til bestemte aftagere. Regeringen ønsker at gøre fastsættelsen af bøder i markedsføringsloven mere tidssvarende. Der er nedsat en arbejdsgruppe, som er kommet med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet kan ændres. Regeringen ser nu på, hvordan arbejdsgruppens anbefalinger kan implementeres.

- **Forbrugerbeskyttelse på digitale markeder**

For at styrke forbrugerbeskyttelsen på de digitale markeder vil regeringen modernisere de forbrugerbeskyttende regler i bl.a. markedsføringsloven og forbrugeraftaleloven gennem implementering af EU's forbrugerpakke "New Deal for Consumers" i dansk ret. Ændringerne vil bl.a. medføre, at der:

1. Indføres krav om, at online platforme, hvor forbrugere kan søge efter varer og tjenesteydelser fra erhvervsdrivende, i et almindeligt og forståeligt sprog skal informere om de vigtigste hovedparametre, der bestemmer rangeringen af de tilbud, som forbrugeren præsenteres for.
2. Fastsættes specifikke gennemsigtighedskrav til online platforme, som sikrer, at forbrugerne ved, om de indgår en aftale med en erhvervsdrivende eller en ikke-erhvervsdrivende.
3. Indføres en præcisering i forbrugeraftaleloven om, at loven som udgangspunkt finder anvendelse, uanset om man betaler med penge eller afgiver personoplysninger som modydelse.
4. Stilles større krav til de erhvervsdrivendes anvendelse af brugeranmeldelser, således at de er troværdige.

For at understøtte at implementeringen af "New Deal for Consumers" får reel og positiv effekt på forbrugere og markeder, kan indsigterne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens adfærdsanalyse fra 2020 anvendes som grundlag for bemærkningerne til lovforslaget på Erhvervsministeriets område, så den konkrete udmøntning af New Deal for Consumers bliver evidensunderstøttet. På Justitsministeriets område er der nedsat et lovforberedende udvalg, og der forventes fremsat lovforslag til gennemførelse af EU-reglerne oktober 2021.

- **Klarhed om forbrugerreglerne i deleøkonomien**

Rådet for Deleøkonomi afgiver i sommeren 2021 sine anbefalinger, herunder to forbrugerrettede anbefalinger. For at understøtte en tryk og ansvarlig udvikling i deleøkonomien vil regeringen følge op på anbefalingerne og sætte ind på følgende fire spor:

1. Erhvervsministeriet vil under inddragelse af Justitsministeriet undersøge, om der er behov for en kortlægning, af den eksisterende regulering og retspraksis for, hvordan forbrugere er stillet i deleøkonomien.
2. Undersøgelse af muligheder for styrket konfliktmægling mellem forbrugere i deleøkonomien, herunder problemets omfang, potentialer i øget vejledning samt muligheder for konfliktmægling i deleøkonomien.
3. Styrkelse af vejledningsindsatsen over for forbrugerne, fx videreudvikling af forbrug.dk samt koordinering og samarbejde med relevante organisationer.
4. Undersøgelse af, om der er behov for, og kan indføres et lovkrav om, at deleøkonomiske platforme skal tilbyde forsikringer for platformens udbydere og forbrugere, og at platforme – uanset størrelse – skal have interne procedurer til løsning af konflikter mellem platformens brugere.

4.2 Svært for forbrugere at navigere i virksomhedernes markedsføringsmetoder

Virksomhedernes digitale forretningsstrategier og databaserede marketing udvikler sig hastigt. For at fremme salget, gør platformene i høj grad brug af målrettet annoncering baseret på data, der bliver

indsamlet, når forbrugerne færdes på internettet. Og nogle platforme bruger og udvikler nye markedsføringsmetoder, som skal presse forbrugerne til at foretage et køb og til at tage forhastede købsbeslutninger. Der er derfor behov for, at myndighederne får et mere indgående kendskab til virksomhedernes nye muligheder og markedsføringsmæssige metoder.



Initiativer:

- **Analyse af omfang og konsekvenser af pressure Selling**

Regeringen vil igangsætte en analyse af, hvordan forbrugerne påvirkes af pressalg i form af markedsføringsmæssige virkemidler. Initiativet skal bl.a. undersøge kombinationen af markedsføringsmæssige virkemidler, når de bruges til at forstærke hinanden, da det er sådan, de typisk anvendes af de digitale platforme.

- **Tydeliggørelse af digitale reklamer over for børn og unge**

Et evidensbaseret adfærdsforsøg foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har afdækket, at børn har svært ved at identificere og forstå den nuværende markering af "reklame" på sociale medier. Regeringen vil på baggrund af resultaterne af adfærdsforsøget arbejde for, at der stilles yderligere krav til platformene om tydeliggørelse af reklame målrettet mod børn og unge også i EU-regi, da denne gruppe har særligt svært ved at identificere reklame på sociale medier, især når det sker gennem influencere.



Boks 7

8 ud af 10

forbrugere oplever, at de præsenteres for udsagn, der presser dem til at foretage køb.

4.3 Myndighederne skal have bedre redskaber til at bekæmpe farlige produkter

Onlinehandel giver forbrugerne adgang til en global markedsplads, hvor det er muligt at købe produkter fra hele verden. Desværre opdager myndighederne gang på gang farlige og ulovlige produkter fra tredjelande, der markedsføres mod europæiske forbrugere via hjemmesider og online platforme. Det kan eksempelvis være opladere til mobiltelefoner, der bryder i brand, eller legetøj med små dele som børn kan blive kvalt i.

I Danmark og EU gælder der en række fælles produktsikkerhedsregler, som gør, at danske forbrugere trygt kan købe legetøj, elektronik mv. og vide, at produkterne er sikre. Og de europæiske produktsikkerhedsregler gælder alle produkter, der markedsføres i EU, uanset om de stammer fra et EU-land eller kommer fra et tredjeland. Internettets omfang gør det dog til en kæmpe udfordring for myndighederne at finde disse produkter og sætte ind over for

de virksomheder, der bryder reglerne. Derfor er der behov for nye værktøjer, som kan understøtte myndighederne i kampen mod farlige og ulovlige produkter på nettet.

I forbindelse med regeringens 'Vækstplan for handel og logistik' har Sikkerhedsstyrelsen udviklet et nyt digitalt værktøj, AIME, der anvender kunstig intelligens til at overvåge nettet for farlige og ulovlige produkter. Ved hjælp af billedgenkendelse og machina clearing kan værktøjet finde farlige produkter, der sælges til danske forbrugere på internettet, og dermed være med til markant at styrke kontrolindsatsen online. AIME kan overvåge en langt større del af internettet sammenlignet med manuelle søgninger – og på langt kortere tid. Samtidig kan AIME foretage automatiske gensøgninger og dermed minimere risikoen for, at farlige og ulovlige produkter sættes til salg igen på et senere tidspunkt. På baggrund af Aimas fine resultater har EU-Kommissionen godkendt finansiering til udvikling af et fælles europæisk værktøj, der på samme vis som AIME finder farlige og ulovlige produkter markedsført mod forbrugere i hele Europa.



Initiativer:

- **Nyt fælles europæisk AI-værktøj skal sikre forbrugerne mod farlige produkter på nettet**

Der bliver fra dansk side udviklet SAFE, der er en europæisk pendant til AIME, der skal søge efter farlige og ulovlige produkter på hele det indre marked. SAFE bruger kunstig intelligens til at søge efter produkterne i de fælles europæiske databaser over farlige og ulovlige produkter (RAPEX og ICSMS) og sender resultaterne til de relevante europæiske myndigheder. Hvis SAFE således finder et farligt stykke legetøj på en fransk hjemmeside, så får de franske myndigheder besked. SAFE forventes derfor at medføre væsentligt færre farlige produkter til salg på nettet, hvilket vil være med til at øge trygheden for europæiske forbrugere, når de handler på nettet og styrke fair konkurrence mellem virksomhederne. SAFE forventes færdigudviklet og klar til idriftsættelse til november 2021.

- **Brug af kontekstforståelse til online kontrol og etablering af tværgående myndighedssamarbejde**

Der bliver dansk side videreudviklet AIME med et kontekstforståelsesmodul, der skal opspore ulovlig markedsføring på internettet. Teknologien forventes at bygge på avancerede sprogmodeller, der kan identificere den givne kontekst, som et produkt markedsføres i, og dermed gøre det muligt for myndighederne at sætte ind over for de platforme og hjemmesider, der bryder reglerne. Med udgangspunkt i AIME vil Sikkerhedsstyrelsen samtidig indlede samarbejder med øvrige danske myndigheder for at styrke den fælles online kontrolindsats.

5. Ansvarlig brug af data og kunstig intelligens

Det kan være svært for virksomhederne, især SMV'ere, at navigere i den digitale økonomi. Det er ofte en tung proces at klarlægge, hvilke digitale problemstillinger og krav de skal kunne håndtere, når de fx opbevarer, anvender, køber og sælger data.

Hvis Danmark fortsat skal være digital frontløber, skal det være lettere for virksomheder at tage hånd om og arbejde med digitale problemstillinger. Det gælder bl.a. udfordringer med brug og deling af data, algoritmer og kunstig intelligens.

Regeringen ser et særligt potentiale i at få alle SMV'er med på vognen. Klare rammer vil ikke alene muliggøre, at ny teknologi kan bære på danske og europæiske værdier, men vil også potentielt være et vigtigt konkurrenceparameter.

5.1. Ansvarlig brug af data og klarhed om regler for cookies

En ansvarlig anvendelse af data forudsætter, at brugere har tillid til virksomheders og myndigheders dataanvendelse. Brug af cookies medfører en risiko for, at andre end hjemmesideejeren selv, fx Google og Facebook, har adgang til at indsamle oplysninger om brugeren og dennes færden på internettet. Det er en udfordring ift. brugernes tillid til en ansvarlig anvendelse af deres data.

Indsamlingen og behandlingen af brugernes data er tæt forbundne, men reguleret i to forskellige regelsæt (hhv. cookiereglerne og regler om behandling af personoplysninger). Det kan give anledning til uklarhed om cookiereglernes anvendelse og udstrækning. Hvis danske virksomheder skal have et sikkert grundlag for at anvende data på en ansvarlig måde, er der behov for større klarhed om cookiereglernes anvendelse og afgrænsning.



Initiativer:

- **Undersøge muligheden for at begrænse brug af tredjepartscookies og lignende teknologier i forbindelse med statslige obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger**

Borgere risikerer, at der ved besøg på offentlige myndigheders hjemmesider og digitale selvbetjeningsløsninger, deles information herom med tredjeparter, fx Google og Facebook, via tredjepartscookies og lignende teknologier. Denne praksis kan være undergravende for borgernes tillid til den offentlige sektors ansvarlige håndtering af data ved levering af digitale løsninger. Regeringen vil undersøge muligheden for at forbyde brug af tredjepartscookies og lignende teknologier på offentlige hjemmesider med statslige obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger, så borgerne kan have vished om, at de trygt kan anvende disse tjenester, uden at oplysninger om dem anvendes af tredjeparter. Herudover vil der desuden blive sat fokus på offentlige myndigheders efterlevelse af de nuværende regler.

- **Større klarhed om cookieregler i den elektroniske kommunikationssektor**

Virksomhederne såvel som offentlige myndigheder har behov for klarhed og information om, hvornår reglerne om anvendelsen af cookies gælder. Cookiereglerne er tæt forbundne med reglerne om behandling af personoplysninger, men underlagt to forskellige myndigheders tilsyn (hhv. Erhvervsstyrelsen og Datatilsynet). Nye regler om persondatasikkerhed for udbydere af nummerafhængige interpersonelle kommunikationstjenester (NUIK-tjenester) giver anledning til en informationsindsats herom.

5.2. Klare juridiske rammer for brug og udvikling af kunstig intelligens

Adgang til data er en forudsætning for udviklingen og brugen af algoritmer og datadrevne teknologier såsom kunstig intelligens. Udvikling af algoritmer og kunstig intelligens er kun så god, ansvarlig og etisk, som den data, de udstyres med, og som den virksomhed, der administrerer den.

Samtidig er det ikke kun i den digitale verden, men i høj grad også i den fysiske verden, at de etiske og

ansvarlige grænser udfordres. Brugen af datadrevne teknologier kan medføre en række situationer, som udfordrer sågar fysiske sikkerhedsgrænser, fx i form af selvkørende biler og hvem der har ansvaret, hvis der sker en ulykke.

Regeringen vil derfor arbejde for at etablere klare, juridiske rammer for udviklingen og anvendelsen af algoritmer og datadrevne teknologier, hvor etik, sikkerhed og ansvarlighed skal gå hånd i hånd med innovation og konkurrenceevne.



Initiativer:

- **Klare europæiske regler for udvikling og anvendelse af kunstig intelligens**

Regeringen støtter etableringen af klare rammer og en risikobaseret tilgang, der kan sikre et indre marked for anvendelse af kunstig intelligens i EU via den fremsatte forordning. Anvendelser af kunstig intelligens, der indebærer alvorlige risici, bør underlægges skærpede krav og forudgående kontrol. Kontrol bør foregå nationalt med udgangspunkt i fælles europæiske kriterier og bør inkludere brugerrettet vejledning, der især hjælper SMVer. For al kunstig intelligens uden alvorlige risici vil regeringen arbejde for frivillige initiativer, der kan skabe en proaktiv og systematisk udvikling af ansvarlig kunstig intelligens. Ansvarlig kunstig intelligens skal være et konkurrenceparameter globalt for danske såvel som europæiske virksomheder.

- **Standarder for gennemsigtig og pålidelig kunstig intelligens**

Regeringen vil arbejde for udarbejdelse og anvendelse af europæiske standarder for gennemsigtig og pålidelig kunstig intelligens – også før EU-forordningen finder anvendelse. Standarderne skal udbredes i den offentlige og private sektor. Det danske aftryk vil særligt ske via den europæiske tekniske komité for standarder inden for kunstig intelligens, hvor man fra dansk side varetager sekretariatsbetjeningen.

5.3. Nye forpligtelser til digitale platforme

Siden Europa-Parlamentets og Rådets e-handelsdirektiv blev vedtaget i 2000 er nye og innovative informationssamfundstjenester opstået. Tjenesterne har bidraget til den økonomiske, sociale og digitale omstilling i vores samfund og har ændret måden, vi kommunikerer på, vores forbrugsmønstre og måden, vi driver forretning på. Det har givet mange fordele, men samtidig også medført nye risici og udfordringer.

Særligt har vi set, hvordan ulovligt indhold spredes med lynets hast. Desværre er platformene ikke altid gode nok til at fjerne ulovligt indhold, eller til at reagere på deres brugeres henvendelser. Samtidig er der også en række eksempler på, at platformene fjerner lovligt indhold, så brugere oplever en begrænsning af deres ytringsfrihed. Tilmed er det

ofte svært for brugerne at klage over fjernelse af indhold.

Europa-Kommissionen har senest den 15. december 2020 fremsat forslag til den såkaldte Digital Services Act (DSA). Med forslaget foreslår Kommissionen en række nye forpligtelser for digitale tjenester, fx om mekanismer til at anmelde og fjerne ulovligt indhold, begrunde årsag for fjernelse, sikre klageadgang, sikre sælgeres sporbarhed på handelsplatforme samt samarbejde med håndhævelsesmyndigheder. De allerstørste platforme skal desuden bl.a. udarbejde risikovurderinger ift. systemiske trusler mod samfundet samt dele data med myndigheder og forskere. Regeringen støtter Europa-Kommissionens forslag og intention om at skabe en mere ansvarlig platformøkonomi, da der er behov for at modernisere og præcisere digitale platformes forpligtelser i forhold til ulovligt indhold og adressere nye problemstillinger, der er fremkommet pga. platformøkonomien.



Initiativ:

- **En ansvarlig platformøkonomi**

Regeringen støtter op om Kommissionens intention om, at der med forordningsforslaget til Digital Services Act skabes en mere ansvarlig platformøkonomi og nye forpligtelser for de digitale platforme. Regeringen arbejder for, at forordningen pålægger særligt de største platforme krav om proaktivt at identificere og fjerne ulovligt indhold, som de med rimelighed må forventes at kunne finde uden dog at stille krav om en generel overvågningsforpligtelse. Det gælder eksempelvis produkter, som ikke overholder de gældende regler for produktsikkerhed. Regeringen arbejder for, at forordningen kommer til at indeholde krav om, at særligt de største platforme sikrer, at indhold, der allerede er vurderet ulovligt, forbliver nedtaget.

Derudover støtter regeringen harmoniserede procedurer for varsel og nedtagning af ulovligt indhold, og regeringen ser gerne, at klart definerede tidsrammer for at reagere på varsel om ulovligt indhold indføres i forordningen.

Når brugergenereret indhold fjernes, mener regeringen også, at det er nødvendigt, at brugerne kan udfordre platformenes begrundelse for nedtagning

ved at give mulighed for at indgive klage til platformen.

Hvis platformøkonomien i realiteten skal udvikle sig ansvarligt, er det nødvendigt med effektiv håndhævelse af reglerne. Regeringen bakker derfor op om forslagets øgede fokus på samarbejde på tværs af medlemslandene, der skal sikre effektiv og konsistent håndhævelse af de nye regler i forordningen.

6. Initiativer



**Samlet
overblik over
regeringens
22 initiativer
i udspillet
”Tech-giganter:
mere retfærdig
konkurrence
og bedre
forbruger-
beskyttelse”**

En digital verden – tech-giganternes rolle og ansvar

- Styrket samarbejde med eksterne eksperter
- Øget indsats på det tværministerielt niveau

Bedre konkurrencevilkår

- Markedsberedskab overfor tech-giganterne
- Skærpede krav til tech-giganternes markedsadfærd
- Klarhed om konkurrenceretlige rammer for brug og deling af data
- Undersøgelse af udvidet fusionskontrol der tager højde for den digitale udvikling
- Undersøgelse af om tech-giganter skal kunne pålægges at betale for analyser udarbejdet af uafhængige eksperter
- Effektiv og harmoniseret håndhævelse af konkurrenceregler (implementering af ECN+)
- Øget transparens på digitale platforme

Tryk onlinehandel for forbrugere

- Styrket grænseoverskridende håndhævelse
- Tidssvarende bødeniveau i markedsføringsloven
- Forbrugerbeskyttelse på digitale markeder
- Klarhed om forbrugerreglerne i deleøkonomien
- Analyse af omfang og konsekvenser af pressure selling
- Tydeliggørelse af digitale reklamer over for børn og unge
- Nyt fælleseuropæisk AI-værktøj skal sikre forbrugerne mod farlige produkter på nettet
- Brug af kontekstforståelse til online kontrol og etablering af tværgående myndighedssamarbejde.

Ansvarlig brug af data og algoritmer

- Undersøge muligheden for at indføre et forbud mod tredjepartscookies og lignende teknologier i forbindelse med statslige obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.
- Større klarhed om cookieregler i den elektroniske kommunikationssektor
- Klare europæiske regler for udvikling og anvendelse af kunstig intelligens
- Standarder for gennemsigtig og pålidelig kunstig intelligens
- En ansvarlig platformøkonomi.

7. Appendiks

Boks 1:

Regeringens hvidbog Mod et bedre samfund med tech-gigant af juni 2021

Boks 2:

Data indhentet fra: <https://www.macrotrends.net/stocks?q=> og <https://seekingalpha.com/>

Boks 3:

Hoover, G. (20. august 2020). Most valuable companies: The last 25 years. Hentet fra American Business History Center: <https://americanbusinesshistory.org/most-valuable-companies-the-last-25-years/>

Boks 4:

Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 (file:///C:/Users/B028081/AppData/Local/Temp/desi_2020_thematic_chapters_-_full_european_analysis_22E60892-D319-9F6D-3E247D4BE7030772_67086-1.pdf).

Bredbåndsdækning: Energistyrelsen - Tal på teleområdet - Bredbåndskortlægning - Tal for boliger. Data bearbejdet af Kulturministeriet. Internetbrug: Index Danmark/Gallup - Helårsbaser 2012 og 2020. Univers: Den danske befolkning i alderen 12 år og derover med adgang til internettet. Data bearbejdet af Kulturministeriet

Boks 5:

Mønsted, C G & Egedesø, P. J. (2020). Danske virksomheders salg via digitale platforme Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/4jvf1aih/digitale-platforme.pdf>

Boks 6:

Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the committee and the judiciary (2020). Investigation of competition in digital markets. Majority Staff Report and Recommendations. Hentet fra House Committee on the Judiciary: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf

Zakrzewski, C. (11. juni 2021). Bipartisan proposals in House would mean major changes for the way tech giants operate. Hentet fra Washington Post: https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2ftechnology%2f2021%2f06%2f11%2fantitrust-legislation-on-curbs-silicon-valley%2f

Boks 7:

Mønsted, C. G. & Yssing, C. (2020). Danskernes brug af digitale platforme Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/xwffgqvdl/incentive-danskernes-brug-af-digitale-platforme.pdf>

August 2021

Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
TLF: 33 92 33 50
em@em.dk

ISBN-nummer: 978-87-93823-78-5

Erhvervsministeriet

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
TLF: 33 92 33 50
em@em.dk