

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om åbne og retfærdige markeder i den digitale sektor (retsakt om digitale markeder)«**

(COM(2020) 842 final — 2020/0374 (COD))

(2021/C 286/12)

Ordfører: **Emilie PROUZET**

Anmodning om udtalelse	Rådet for den Europæiske Union, 10.2.2021 Europa-Parlamentet, 8.2./2021
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	31.3.2021
Vedtaget på plenarforsamlingen	27.4.2021
Plenarforsamling nr.	560
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	179/9/16

## 1. Konklusioner og anbefalinger på højt plan

1.1. I løbet af de seneste ti år er der blevet rejst en række spørgsmål og behov i forbindelse med både konkurrencereglerne og reglerne for det indre marked. Og de er kun blevet flere under covid-19-krisen. EØSU glæder sig over forslaget til forordning om retsakt om digitale markeder, som har til formål at forhindre gatekeepere i at pålægge virksomheder og forbrugere urimelige betingelser og sikre adgangen til vigtige digitale tjenester.

1.2. Onlineplatforme er et allestedsnærværende fænomen, som udfordrer de etablerede aktører ved at ændre måden, hvorpå vi forbruger og leverer produkter og tjenesteydelser, men som også ændrer den måde vi arbejder på og beskæftiger ansatte. I den henseende glæder EØSU sig over Kommissionens helhedsorienterede tilgang, hvor alle dele af dette økosystem behandles. Udvalget vil her være særligt opmærksom på beskatning, datastyring og arbejdsvilkår. Hvad sidstnævnte angår hilser EØSU Kommissionens høring om forbedring af platformsarbejders arbejdsvilkår velkommen og ser frem til det lovgivningsinitiativ, der er planlagt til at blive offentliggjort inden årets udgang.

1.3. Det primære mål er fortsat at skabe fælles spilleregler for de forskellige operatører på de digitale markeder. Europa har behov for et retfærdigt og åbent onlineplatformmiljø for at sikre et bedre fungerende indre marked. EØSU er af den opfattelse, at retsakt om digitale markeder) og retsakt om digitale tjenester<sup>(1)</sup> sammen vil udgøre det centrale element i en ramme, som skal forbedres over flere år og anvendes i overensstemmelse med andre centrale digitale politikker såsom forordningen om e-databeskyttelse, den generelle forordning om databeskyttelse, P2B-forordningen og en tilpasning af konkurrencereglerne til den digitale tidsalder.

1.4. Det er fortsat yderst vigtigt at værne om et retfærdigt, innovationsvenligt forretningsmiljø, samtidig med at slutbrugerne beskyttes. Forslaget til retsakt om digitale markeder er et svar på den digitale æra, der er i hurtig udvikling med korte frister og hastigt ændrede procedurer, samtidig med at retssikkerheden og retten til forsvar beskyttes. Ikke desto mindre mener EØSU, at artikel 16 om markedsundersøgelse af manglende overholdelse bør styrkes, både med hensyn til tidsforskydningen (hvis man skal vente på tre tilfælde af manglende overholdelse inden for fem år, vil det forårsage for stor skade) og sanktioner.

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om Retsakt om digitale tjenester (se side 64 i denne EUT).

1.5. Ved at fokusere på specifikke tjenester uafhængigt af det sted, hvor tjenesteudbyderen er etableret, eller af den lovgivning, der finder anvendelse på udbuddet af tjenesten, tackler Kommissionen på effektiv vis spørgsmålet om lige konkurrencevilkår for europæiske og globale onlineoperatører. EØSU mener, at fokus på tjenesten frem for på operatøren er en god løsning på problemerne med at overvåge de stærkt forskelligartede digitale aktører.

1.6. I modsætning til retsaktens om digitale tjenester foreskrives det ikke direkte i retsaktens om digitale markeder, at der udpeges en retlig repræsentant i Den Europæiske Union af de af platformene udpegede gatekeepere. De nedenfor beskrevne evaluering- og undersøgelsesprocedurer forudsætter imidlertid dialog og koordinering mellem de centrale tjenesteplatforme og Kommissionen. EØSU anbefaler, at der medtages en henvisning til artikel 10 og 11 i retsaktens om digitale tjenester for at sikre, at alle gatekeepere udpeger en retlig repræsentant i Den Europæiske Union.

1.7. Hertil kommer, at det er en topprioritet for EØSU at forhindre, at det indre marked fragmenteres yderligere ved øget national lovgivning. EØSU mener, at det er ekstremt vigtigt at træffe foranstaltninger på EU-plan, og støtter fuldt ud artikel 1, stk. 5 og 7.

1.8. Samtidig er EØSU enig i, at medlemsstaterne, som det fremgår af retsaktens om digitale markeder, er nødt til at have mulighed for at agere i tæt samarbejde med Kommissionen (ved hjælp af en afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 3, stk. 6, artikel 33, eller parallelt hermed på grundlag af konkurrencereglerne).

1.9. I de tilfælde, hvor ansvar ifaldes samtidig som følge af overtrædelse af retsaktens om digitale markeder og overtrædelse af reglerne i henhold til artikel 101 og 102 i EUF-traktaten, må det antages, at de to regelsæt kan anvendes samtidig. Gennemførelses- og koordineringsprocesserne bør derfor præciseres nærmere i retsaktens om digitale markeder af hensyn til retssikkerheden og effektiviteten (artikel 1, stk. 6).

1.10. EØSU mener, at der er behov for en detaljeret drøftelse om grundene til og følgerne af den anderledes tilgang til indførelse af nye forpligtelser i henhold til artikel 10 og til medtagelse af ny praksis i henhold til artikel 17. EØSU mener samtidig, at de særlige ekstraordinære forhold vedrørende de seks parametre for udpegelse af gatekeepere bør præciseres (artikel 3, stk. 6).

1.11. EØSU mener derfor, at definitionerne af »centrale tjenester«, »slutbrugere« og »erhvervsbrugere« bør være langt mere specifikke.

1.12. EØSU mener, at det bør præciseres nærmere, at de praksisser, der er omhandlet i artikel 5 og 6, udgør en form for forbudt praksis. Artikel 6 om praksisser er imidlertid nødt til at blive gennemført specifikt under den regelmæssige dialog mellem Kommissionen og gatekeeperne.

## 2. Bemærkninger om anvendelsesområde og udpegelse

2.1. EØSU mener, at der er meget vide muligheder for tjenesterne på trods af deres væsentlige betydning. Det er reelt kun praksis, der er direkte relateret til disse centrale platformstjenester, som falder ind under anvendelsesområdet og er underlagt forpligtelser. EØSU støtter den retssikkerhed, som følger af revisionen af forordningen med ændringer i anvendelsesområdet for tjenesterne.

2.2. EØSU noterer, at de betænkeligheder, der er konstateret med hensyn til funktionen af markedet for centrale tjenester, ikke alle vedrører slutbrugere (jf. tjenesterne f), g) og h)), og spørger sig selv, om følgerne af processen i retsaktens om digitale markeder for de centrale B2B-tjenester er blevet tilstrækkeligt analyseret, navnlig hvad angår økosystemerne omkring reklame (reklamemarkedet).

2.3. Når der tilbydes en central tjeneste, er det muligt at vurdere, om udbyderen af denne tjeneste besidder egenskaber, der samlet set opfylder kriterierne for at blive betragtet som gatekeeper vedrørende denne specifikke tjeneste. EØSU støtter denne kumulative tilgang.

### 2.4. Særlige bemærkninger om den kvantitative evaluering — formodede gatekeepere

2.4.1. For så vidt angår den første tærskel noterer EØSU, at tærsklen refererer til den samlede omsætning i den virksomhed, der ejer platformen, herunder også alle forretningsområder, der ikke er platformsbaserede forretningsmodeller eller ikke er onlineaktiviteter, ikke til tjenestens omsætning.

2.4.2. EØSU støtter tærsklen for finansielle data, navnlig den måde, hvorpå den dækker kapitaliseringstallene som afspejling af platformenes evne til at tjene penge på deres brugere og styrke deres finansielle kapacitet (herunder muligheden for at udnytte deres adgang til finansielle markeder).

2.4.3. Med hensyn til den anden tærskel anerkender EØSU relevansen af kriterierne vedrørende antallet af brugere (for den specifikke centrale platformstjeneste, der analyseres).

2.4.4. I forslaget ligger definitionen af slutbruger (artikel 2, stk. 16) tæt op ad definitionen af forbruger og forstås ifølge sædvanen som modsætning til erhvervsbrugeren. I artikel 3, stk. 2, litra b), defineres begrebet slutbruger på grundlag af varighed (måneder) og relevans (de er aktive). EØSU mener, at definitionen af slutbrugere bør være præcis (dvs. brugere, der kommer forbi, besøger stedet, anvender det en gang om måneden). Samme spørgsmål gælder for erhvervsbrugere. Af hensyn til retssikkerheden anbefaler EØSU, at begreberne »slutbrugere« og »erhvervsbrugere« præciseres nærmere eller i det mindste defineres i forslaget til forordning.

### 2.5. Særlige bemærkninger om den kvalitative evaluering — evaluerede gatekeepere

2.5.1. Hvis alle tærsklerne ikke nås, kan Kommissionen iværksætte en markedsundersøgelse. Dette kan ske på anmodning af en medlemsstat (artikel 15) og under anvendelse af seks andre parametre for at fastslå, om platformen opfylder de tre afgørende kriterier (artikel 3, stk. 6).

2.5.2. Den kvalitative vurdering af det indre marked, som Kommissionen har indført, modsvarer mange parametre, der er relevante i konkurrencelovgivningen og inden for økonomien. Ikke desto mindre er det i betragtning af manglende præcedens (intet behov for at afgrænse et relevant marked eller bevise dominans for at etablere gatekeeperstatus) uklart/uprøvet, hvor mange/hvor stærke egenskaber/parametre der skal forekomme.

2.5.3. Hvis målet er at fokusere på situationer, der svarer til dem, der er fastlagt i den kvantitative vurdering, men hvor tærsklerne ikke er overskredet, mener EØSU, at vurderingsmekanismen er meget begrænset med hensyn til detaljer. Umiddelbart ser det ud som om, der ikke er noget til hinder for en bredere fortolkning af disse parametre, så de kan anvendes på et større antal operatører, da vi ved, at mange forretningsmodeller på tværs af økonomien undergår en udvikling og eksperimenterer via digital omstilling og nye forretningsmodeller.

2.5.4. Da disse seks parametre gør det muligt at udpege gatekeepere, mener EØSU, at deres særlige ekstraordinære forhold bør fastlægges nærmere.

## 3. Bemærkninger om den oplyste praksis

3.1. For at forstå de lister over praksis, der er anført i forslaget til retsakt om digitale markeder, mener EØSU, at det er vigtigt med et tilbageblik på Kommissionens arbejde, nemlig den praksis, der er kortlagt i de senere år, den, der allerede er omfattet af den nye P2B-forordning, og den, der kunne blive omfattet ved at tilpasse konkurrencelovgivningen til det digitale økosystem.

3.2. EØSU mener, at anvendelsesområdet for praksis bør præciseres, især hvis Kommissionen kan udvide det. Det lader således til, at mange af de former for praksis, der er omhandlet i artikel 5, er led i platformens centrale tjenester, mens der i artikel 6 henvises til anvendelsen af sådanne centrale platformstjenester til fremme og påvirkning af markedsresultaterne.

3.3. EØSU opfordrer til, at der udvikles en robust certificeringsordning baseret på testprocedurer, som gør det muligt for virksomhederne at fastslå pålideligheden af og sikkerheden i deres AI-systemer. Gennemsigtighed, specielt i ratingsystemerne, sporbarhed og forståeligheden af algoritmebaserede beslutningsprocesser udgør en teknisk udfordring, der kræver støtte fra EU-instrumenter såsom Horisont Europa-programmet <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> EUT C 47 af 11.2.2020, s. 64.

### 3.4. Særlige bemærkninger om urimelig datareven praksis

3.4.1. EØSU erkender behovet for en yderligere forbedring af gennemførelsen af den generelle forordning om databeskyttelse gennem indførelse af den i artikel 5, litra a) beskrevne praksis. EØSU opfordrer også Kommissionen til jævnlige at evaluere den generelle forordning om databeskyttelse og de tilknyttede forordninger i lyset af den teknologiske udvikling <sup>(3)</sup>.

3.4.2. Med hensyn til effektiv portabilitet af data (artikel 6, litra h)) påpeger EØSU, at cloudindustrien i medfør af forordningen om fri udveksling af data er i færd med at opstille en adfærdskodeks til sikring af gennemsigtighed i kontraktlig og teknisk forstand med hensyn til afslutning af kontrakter og portering af data mellem cloududbydere eller tilbage til forretningsstedet. Det vil inden længe blive evalueret, hvor effektiv adfærdskodeksen er med hensyn til at fremme portabiliteten på cloudmarkedet.

### 3.5. Særlige bemærkninger om urimelig fortrinsbehandling af egne tjenester

3.5.1. Ifølge retsaktens om digitale markeder er gatekeeperen forpligtet til at afholde sig fra en gunstigere behandling, selv af »en tredjepart, som tilhører samme virksomhed«. Denne yderligere præcisering gentages imidlertid ikke i andre bestemmelser, på trods af at gatekeeperen vil kunne omgå den restriktion, der er anført i disse bestemmelser, ved at fremsende relevante data til en tredjepart. Som eksempel kan EØSU henvise til bestemmelserne i artikel 5, litra a), og artikel 6, stk. 1, litra a), hvorefter overførsel af data til en tredjepart (uanset om denne tilhører samme virksomhed eller ej) ikke er forbudt. Selv om artikel 11 til en vis grad indebærer en løsning, finder udvalget det ikke tilstrækkeligt.

3.5.2. Paritetsklausul — artikel 5, litra b): Det vil nu være forbudt gatekeepere at forhindre erhvervsbrugere i at tilbyde samme varer og tjenester til forbrugere på andre betingelser gennem andre onlineformidlingstjenester eller søgemaskiner end gennem gatekeepernes platform. EØSU mener, at formuleringen »... til priser eller på betingelser, der er forskellige...« er bred og kan omfatte andre kriterier end blot pris, som bør præciseres.

### 3.6. Særlige bemærkninger om urimelige adgangsbetingelser

3.6.1. Med hensyn til den i artikel 5, litra d), omhandlede praksis noterer EØSU, at P2B-forordningen allerede indeholder bestemmelser om sikring af erhvervsbrugeres adgang til at fremsætte klager og gennemsigtighed i behandlingen af klager, og sætter spørgsmålstegn ved relevansen af denne praksis. EØSU undrer sig over, hvorfor slutbrugere ikke er omfattet.

## 4. Bemærkninger om undersøgelses-, håndhævelses- og overvågningsbeføjelser

4.1. For så vidt angår artikel 3, stk. 6, bør det i højere grad overvejes at inddrage medlemsstaternes myndigheder i beslutningsproceduren. EØSU mener, at myndighederne i en medlemsstat bør have ret til at anmode Kommissionen om at træffe en afgørelse i henhold til stk. 6, og at Kommissionen bør have en tilsvarende forpligtelse til at behandle anmodningen og, hvor det er hensigtsmæssigt, at tillade den pågældende medlemsstat at træffe foreløbige foranstaltninger i afventning af Kommissionens afgørelse. Med henblik på afgørelsen bør Kommissionen også indhente en udtalelse fra alle de medlemsstater, hvor den potentielle gatekeeper driver virksomhed.

4.2. I forslaget til forordning kombineres platformens selvevaluering med evaluering ved den kompetente myndighed — Kommissionen. Ikke desto mindre foretages denne vurdering i første omgang af den centrale tjenesteplatform, der inden for tre måneder skal underrette Kommissionen om, at disse tærskler er nået (artikel 3, stk. 3). EØSU anerkender og støtter, at processen i retsaktens om digitale markeder ansvarliggør platformene. EØSU noterer også, at der i forslaget tages hensyn til retten til forsvar og appel og til den hastige udvikling i den digitale sektor.

4.3. EØSU støtter de foranstaltninger i retsaktens om digitale markeder, der sætter Kommissionen i stand til at vurdere og overvåge væksten i gatekeeperplatforme såsom fusioner uden for tærsklerne i henhold til forordning (EF) nr. 139/2004 <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> EUT C 47 af 11.2.2020, s. 64.

<sup>(4)</sup> EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1.

4.4. Endvidere støtter EØSU Kommissionens evaluering af, hvorvidt den nuværende EU-ordning gør det muligt i tilstrækkeligt omfang at opfange væsentlige erhvervelser af mål med lav omsætning, som kan have en betydning for konkurrencen i EU's indre marked <sup>(5)</sup>. EU-kommissær Margrethe Vestagers forslag om at begynde at acceptere henvisninger fra nationale konkurrencemyndigheder om fusioner, uanset om disse myndigheder havde beføjelse til at undersøge sagen, kunne være en mulighed <sup>(6)</sup>.

4.5. Ud over Kommissionen er det også nødvendigt, at det planlagte Rådgivende Udvalg for Digitale Markeder nedsættes med maksimal effektivitet for øje. Efter EØSU's opfattelse er artikel 32 meget vag i denne henseende, og EØSU mener, at udvalget bør have ansvaret for løbende tilsyn og overvågning. EØSU foreslår også, at man overvejer, om udvalget kunne modtage klager fra forbrugerorganisationer og arbejdsmarkedets parter.

4.6. Efter EØSU's opfattelse bør der lyttes til erhvervsinteresseorganisationer, forbrugerorganisationer og fagforeninger, og der bør tages hensyn til deres synspunkter, sådan som det kan være tilfældet i konkurrencesager. Artikel 20 i retsakt om digitale markeder bemyndiger Kommissionen til at gennemføre interviews og indhente udtalelser. EØSU foreslår, at inddragelsen af de førnævnte organisationer og deres ret til at blive hørt klart angives i denne artikel.

Bruxelles, den 27. april 2021.

Christa SCHWENG  
*Formand*  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(5)</sup> [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf)

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en)

## BILAG

Følgende afsnit i sektionens udtalelse opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne, men blev forkastet til fordel for et ændringsforslag vedtaget af plenarforsamlingen:

*»2.3. Når der tilbydes en central tjeneste, er det muligt at vurdere, om udbyderen af denne tjeneste besidder egenskaber, der samlet set opfylder kriterierne for at blive betragtet som gatekeeper vedrørende denne specifikke tjeneste. EØSU mener ikke, at denne kumulative tilgang på effektiv vis omfatter gatekeeperne, men foreslår, at der kun skal opfyldes et kriterium, helst antallet af brugere, så der bliver overensstemmelse med retsakterne om digitale tjenester. Udvalget udtrykker også bekymring over, at proceduren til identificering af gatekeepere kan være omstændelig, og anbefaler derfor en hurtigere proces.«*

**Afstemningsresultat:**

For: 98

Imod: 83

Hverken for eller imod: 20

---