



Sagsnr.
2024 - 2894

Doknr.
138998

Dato
31-05-2025

Redegørelse til Folketingets Udvalg for Digitalisering og It om mulighederne for at beskytte børns digitale liv

Udvalget for Digitalisering og It (DIU) har den 12. december 2024 i forbindelse med beretningen til B 7 opfordret digitaliseringsministeren til at undersøge alle muligheder inden for gældende national og EU-ret for at styrke beskyttelsen af børns digitale liv og redegøre herom over for udvalget i foråret 2025.

Det fremgår af beretningen, at redegørelsen bør ske med udgangspunkt i eksisterende retspraksis og forordningen om digitale tjenester¹ (Digital Services Act, DSA), herunder dommen C-244/06 Dynamic Medien og DSA artikel 9.

Redegørelsens omfang og afgrænsning

Da udvalget angiver, at redegørelsen skal tage udgangspunkt i bl.a. DSA, er redegørelsen afgrænset til at beskrive det nationale lovgivningsmæssige råderum ift. at styrke beskyttelsen af børns digitale liv på de største onlineplatforme (som fx sociale medier) og onlinesøgemaskiner, såkaldte techgiganter. Da beslutningsforslaget endvidere tager udgangspunkt i regulering af techgiganterne, som på nuværende tidspunkt er etableret uden for Danmark, afgrænses redegørelsen til udenlandske udbydere af formidlingstjenester iht. DSA. Herudover indeholder redegørelsen en beskrivelse af de begrænsninger, der følger af e-handelsloven i forhold til at håndhæve danske regler over for udenlandske formidlingstjenester.

Når udvalget i beretningsteksten henviser til artikel 9 i DSA, forstår Digitaliseringsministeriet det som en henvisning til præambelbetragtning 9 i DSA, som omhandler harmoniseringen af DSA, idet DSA artikel 9, hverken omhandler eller berører undtagelsesmuligheder ud fra hensynet til folkesundheden. DSA præambelbetragtning 9 angiver heller ikke direkte en undtagelse ud fra hensynet til folkesundheden, men henviser i sidste sætning til muligheden for at anvende national lovgivning i overensstemmelse med EU-retten, herunder direktiv 2000/31/EF (e-handelsdirektivet). Ministeriet forstår derfor beretningsteksten således, at der med "undtagelsesmulighederne i DSA artikel 9, ved f.eks. beskyttelse af folkesundheden" henvises til e-handelsdirektivets artikel 3, stk. 4.

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af:

- a) Begrænsninger for indførelse af danske regler overfor udenlandske formidlingstjenester iht. DSA
- b) Begrænsninger i anvendelsen af danske regler overfor udenlandske informations-samfundstjenester i e-handelsdirektivet
- c) De afsøgte initiativer indenfor national ret og EU-ret

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester)



- d) Indsatsen i forbindelse med håndhævelse og implementering af DSA
- e) Indsatsen i forbindelse med EU-formandskab og interessevaretagelse
- f) Øvrige igangsatte nationale initiativer med henblik på at styrke den digitale børnebeskyttelse.

a) Begrænsninger for indførelse af danske regler overfor udenlandske formidlingstjenester iht. DSA

DSA har til formål at bidrage til et velfungerende indre marked for digitale formidlingstjenester, ved at fastsætte harmoniserede regler for et sikkert, forudsigeligt og pålideligt online-miljø, der fremmer innovation, og hvori de grundlæggende rettigheder, beskyttes effektivt.

DSA finder anvendelse på alle formidlingstjenester, der udbydes til en bruger som befinder sig i eller er etableret i EU, uanset om udbyderen af formidlingstjenesten er etableret i Danmark, i et anden EU-medlemsland eller uden for EU. En formidlingstjeneste skal forstås som en af følgende tre kategorier af en informationssamfundstjeneste; 1) rene videreformidlingstjenester, 2) caching-tjenester og 3) oplagringstjenester, herunder onlineplatforme og -søgemaskiner.

DSA viderefører dele af e-handelsdirektivet og indeholder i DSA artikel 4-6, regler om betinget ansvarsfrihed. Den betingede ansvarsfrihed indebærer, at digitale formidlingstjenester som udgangspunkt ikke er ansvarlige for den information, de formidler. Dette gælder dog ikke, hvis tjenesten har konkret kendskab til ulovligt indhold og ikke straks tager skridt til at fjerne det ulovlige indhold eller hindre adgangen hertil. Såfremt en formidlingstjeneste ikke kan påberåbe sig den betingede ansvarsfrihed, kan tjenesterne alene holdes ansvarlige efter regler i anden lovgivning. Dette skyldes, at DSA ikke regulerer, hvad der defineres som "ulovligt indhold", men at dette vil afhænge af andre EU-retsakter og danske regler.

DSA pålægger yderligere digitale formidlingstjenester en række forpligtelser, såkaldte due diligence-forpligtelser. Due diligence-forpligtelserne skal være med til at tackle udfordringer online og sikre et mere trygt og sikkert onlinemiljø, med større gennemsigtighed og ansvar for digitale formidlingstjenester og bedre sikring af grundlæggende rettigheder, herunder børn og unges rettigheder. Forpligtelserne indebærer bl.a. krav til bedre håndtering af ulovligt indhold på onlineplatforme, og krav til, at de helt store onlineplatforme og -søgemaskiner skal vurdere systemiske risici ved deres tjenester og iværksætte passende tiltag for at begrænse de systemiske risici.

DSA er, som nævnt ovenfor, totalharmoniserende. Det betyder, at det ikke er muligt at indføre eller opretholde national lovgivning inden for DSA anvendelsesområde, medmindre det udtrykkeligt er fastsat i forordningen, jf. præambelbetragtning 9. Et eksempel på, at det udtrykkeligt er fastsat i DSA er, at medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af forordningen, jf. DSA art. 52, stk. 1.

Digitaliseringsministeren har ifm. B 95 – DIU-spørgsmål nr. 9 forhørt sig hos Europa-Kommissionen, som har oplyst om mulighederne for at indføre nationale lovgivning mod techgiganterne i DSA. Følgende fremgår af DIU-svaret fra den 21. februar 2025:

"Kommissionen har i vores dialog tilkendegivet, at der ikke findes undtagelsesbestemmelser i DSA, når det gælder reguleringen af techgiganter. Kommissionen har altså i denne sag tilkendegivet, at det ikke er muligt, at vi i Danmark kan indføre national lovgivning, som er strengere end DSA, når det handler om techgiganter."

Digitaliseringsministeriet er løbende i dialog med Europa-Kommissionen om rækkevidden af nationalt råderum ift. regulering af techgiganterne mhp. at styrke beskyttelsen af børn og unge online inden for rammerne af DSA og anden EU-lovgivning. Derudover arbejder Digitaliseringsministeriet fortsat på at styrke håndhævelsesindsatsen af DSA både nationalt og i EU.

Det skal hertil bemærkes, at andre regler, herunder EU-regulering formentlig også kan begrænse råderummet.



b) Begrænsninger i anvendelsen af danske regler overfor udenlandske informationssamfundstjenester i e-handelsdirektivet

E-handelsdirektivet har til formål at bidrage til et velfungerende indre marked ved at sikre fri bevægelighed for informationssamfundstjenester mellem medlemsstaterne. En informations-samfundstjeneste er bl.a. de digitale formidlingstjenester, der er omfattet af DSA. Det kan fx være onlineplatforme herunder sociale medier, men også almindelige websider og influencere, der markedsfører sig på sociale medier. E-handelsdirektivet er implementeret i e-handelsloven.

Informationssamfundstjenester leveres online og har typisk grænseoverskridende karakter i den forstand, at tjenesteudbyderen befinder sig i én medlemsstat og tjenestemodtageren (brugeren) befinder sig i en anden medlemsstat. Direktivet indeholder et *afsenderlandsprincip* i art. 3, stk. 1 og 2, der indebærer, at medlemsstaterne som hovedregel ikke må begrænse adgangen til at levere informationssamfundstjenester fra en anden medlemsstat. Princippet har således betydning for, om en dansk regel kan håndhæves over for en informationssamfundstjeneste etableret i en anden medlemsstat.

Afsenderlandsprincippet finder kun anvendelse for krav inden for det *koordinerede område*. Det koordinerede område er en afgrænsning af de retsområder, på hvilke afsenderlandsprincippet finder anvendelse. Det koordinerede område er nærmere defineret i lovens § 2, nr. 8, og omfatter krav, som tjenesteudbyderen skal opfylde i forbindelse med påbegyndelse af sin aktivitet, fx krav til kvalifikationer, tilladelse og underretningsordninger og i forbindelse med udøvelse af aktiviteten, herunder krav til tjenesteudbyderens adfærd og krav til kvaliteten eller indholdet af tjenesten. Krav til varer eller til levering af varer er ikke omfattet af det koordinerede område.²

Afsenderlandsprincippet indebærer, at danske nationale regler, som finder anvendelse for informationssamfundstjenester, og som *falder inden for* det koordinerede område, som *hovedregel* kun kan håndhæves over for en tjeneste etableret i en anden medlemsstat (afsenderlandet), hvis reglen ikke er strengere end afsenderlandets regler på området.³

I visse tilfælde kan danske myndigheder imidlertid håndhæve en dansk regel over for en informationssamfundstjeneste, selvom reglen er strengere end reglerne i den medlemsstat, hvor tjenesten er etableret.

Medlemsstaterne kan i konkrete tilfælde træffe foranstaltninger over for en bestemt informationssamfundstjeneste, hvis foranstaltningen er nødvendig for eksempelvis at beskytte folkesundheden, jf. artikel 3, stk. 4 i e-handelsdirektivet. For at en sådan foranstaltning kan anvendes, skal den være nødvendig af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden eller af en af de andre grunde, der nævnes i bestemmelsen. Foranstaltningen skal endvidere stå i rimeligt forhold til målet. Det fremgår af generaladvokatens udtalelse til afgørelse i C-376/22, at undtagelser til e-handelsdirektivet skal fortolkes indskrænkende.

De *foranstaltninger*, der kan anvendes overfor en tjeneste etableret i en anden medlemsstat, er de sanktionsmuligheder, som danske myndigheder har efter de regelsæt, de fører tilsyn med. Det kan fx være udstedelse af påbud eller nedlæggelse af forbud. Af EU-Domstolens dom i sagen C-376/22 fremgår, at begrebet "foranstaltninger" kan omfatte en bred vifte af tiltag vedtaget af medlemsstaterne, og at EU-lovgiver ved at anvende et sådant bredt og generelt udtryk har overladt det til medlemsstaterne at bestemme arten og formen af de foranstaltninger, som de kan vedtage i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 2000/31.

² Ifølge artikel 3, stk. 3, finder afsenderlandsprincippet ikke anvendelse på en række områder, som er nævnt i bilaget til direktivet. Det gælder bl.a. ophavsret og beslægtede rettigheder og, kontraktforpligtelser i forbindelse med forbrugerkontrakter.

³ Jf. EU-Domstolens dom af 25. oktober 2011 i de forenede sager C-509/09 og C-161/10 (e-date-dommen)



Danske myndigheder kan således under visse betingelser træffe foranstaltninger, som er hjemlet i dansk ret, over for informationssamfundstjenester, der er etableret i andre medlemsstater.

Der gælder særlige procedureregler, når en medlemsstat ønsker at træffe foranstaltninger i medfør af sin nationale lovgivning over for en informationssamfundstjeneste etableret i en anden medlemsstat; de danske myndigheder vil først skulle opfordre myndighederne i det medlemsland, hvori informationssamfundstjenesten er etableret, til at gribe ind over for informationssamfundstjenesten. Kun hvis de pågældende myndigheder i etableringslandet ikke griber ind, eller hvis indgrebet i er utilstrækkeligt, kan de danske myndigheder håndhæve den danske regel. De danske myndigheder skal underrette (notificere) myndighederne i etableringslandet og Europa-Kommissionen forud for håndhævelsen. Der er således tale om en administrativ tung og langsommelig proces, hvis danske myndigheder skal håndhæve en dansk regel over for en informationssamfundstjeneste etableret i en anden medlemsstat.

Det fremgår af DSA præambelbetragtning 38, at artikel 3 i e-handelsdirektivet, herunder af-senderlandsprincippet *ikke finder anvendelse*, når en national myndighed udsteder et påbud til en udbyder af en formidlingstjeneste etableret i en anden medlemsstat om at nedtage specifikt ulovligt indhold. Det vil sige, at en dansk myndighed kan udstede et påbud til en udenlandsk onlineplatform om at nedtage specifikt ulovligt indhold,

- uanset at det pågældende indhold er lovligt i tjenestens etableringsland,
- uden at betingelserne om at påbuddet skal være nødvendigt af hensyn til fx beskyttelsen af folkesundheden, jf. artikel 3 i e-handelsdirektivet er opfyldt, og
- uden at den danske myndighed skal notificere myndighederne i formidlingstjenestens etableringsland og Europa-Kommissionen om påbuddet.

Den lovgivning, der udgør hjemlen for påbuddet, skal være i overensstemmelse med EU-retten, herunder EU's Charter, jf. præambelbetragtning 34. Sådanne påbud om nedtagning af specifikt ulovligt indhold bør ifølge DSA præambelbetragtning 36 begrænses til den medlemsstat, hvis myndighed har udstedt påbuddet. Hvis en dansk myndighed påbyder en tjeneste, der er etableret i en anden medlemsstat, at nedtage indhold, der er ulovligt ifølge dansk ret, bør påbuddet alene pålægge tjenesten at nedtage indholdet for danske brugere.

Der henvises i beretningen til EU-Domstolens dom i sagen C-244/06 Dynamic Medien. Det bemærkes i den forbindelse, at dommen vedrører national lovgivning, der forbyder ethvert salg per postordre af videogrammer, der ikke er blevet vurderet og klassificeret af den kompetente nationale myndighed. Det fremgår af afgørelsen, at den pågældende lovgivning vedrører krav til varer, hvilket ikke er omfattet af e-handelsdirektivets anvendelsesområde. Afgørelsen omhandler derfor ikke anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i e-handelsdirektivet, og kan dermed ikke bidrage til fortolkningen heraf.

For så vidt angår en national regel, der *falder uden for* det koordinerede område, skal det afgøres efter almindelige regler om danske myndigheders jurisdiktionskompetence, lovvalg, hvorvidt reglen kan anvendes over for en udenlandsk informationssamfundstjeneste.

c) Afsøgning af konkrete tiltag indenfor national og EU-ret

Aldersverifikation

I 2023 blev der igangsat et arbejde med et dansk lovforslag om aldersverifikation. Dette blev dog sat i bero, efter Europa-Kommissionen meddelte Frankrig og Tyskland, at deres nationale lovforslag om aldersverifikation ikke var i overensstemmelse med europæisk lovgivning og dermed ugyldige.

Digitaliseringsministeriet arbejder i stedet på at få indført et krav i EU om aldersverifikation på online platforme, såsom sociale medier, og andre relevante digitale tjenester. Samtidig presser Digitaliseringsministeriet på for, at Europa-Kommissionens retningslinjer til art. 28 i DSA om beskyttelse af børn og unge fastslår, at sociale medie platforme skal indføre aldersverifikation for at leve op til DSA.



Alle EU-medlemslande er jf. eIDAS2-forordningen pålagt at udvikle en digital identitetstegnebog, som blandt andet skal kunne anvendes til effektiv og privatlivsbeskyttende aldersverifikation. Med tegnebogen bliver det muligt for borgere at bevise, at de lever op til en given aldersgrænse uden at afgive yderligere oplysninger. Herhjemme er der igangsat et arbejde med at udvikle en første national udgave af den digitale identitetstegnebog, der skal gøre det muligt at aldersverificere på en privatlivssikker måde. Den forventes at blive lanceret i foråret 2026. Samtidig indgår Danmark som et af fem pilotlande i et tæt samarbejde med Europa-Kommissionen om udviklingen af en fælleseuropæisk løsning til aldersverifikation. Formålet er blandt andet at sikre, at den danske løsning og den europæiske løsning bliver compatible.

Aldersgrænse for indgåelse af kontrakter med sociale medier

Regeringen er i gang med at undersøge, om der kan indføres en aldersgrænse på 15 år for, at sociale medier kan indgå kontrakter, der indebærer personoplysninger, med børn. Det vil konkret betyde, at børn under 15 år ikke selvstændigt kan oprette profiler på sociale medier. Tiltaget vil kræve lovændring.

Undersøgelse af skadeligt indhold og skadelige funktioner

Regeringen undersøger, hvordan børn og unge kan beskyttes bedre mod skadeligt indhold og skadelige funktioner på sociale medier og andre digitale tjenester. Undersøgelsen skal bl.a. indeholde en nærmere definition af, hvad der udgør skadeligt indhold og skadelige funktioner samt fremkomme med forslag til tiltag, der kan styrke beskyttelsen af børn og unge online. Undersøgelsen fremgår af medieaftalen 2023-2026, og afrapporteringen afleveres til Medieforligskredsen.

d) Håndhævelse og implementering af DSA

Styrkelse af DSA-tilsynet

Digitaliseringsministeriet undersøger muligheden for at styrke det danske DSA-tilsyn og derigennem styrke den danske indsats for at bidrage til Europa-Kommissionens håndhævelse af DSA overfor techgiganterne, så de bliver holdt op på deres ansvar i forhold til at beskytte børn online.

Digitaliseringsstyrelsen bidrager til Europa-Kommissionens arbejde ved at indsamle og videregive relevant information om potentielle overtrædelser af DSA, som kan oplyse om igangværende eller fremtidige tilsynssager. Dette kan ske gennem klager, medieomtale eller sager, som DSA-tilsynet selv tager initiativ til at undersøge. Et konkret eksempel var, da DSA-tilsynet i Danmark tog initiativ til at drøfte sagen om danske tv-værter i falske annoncer på Facebook og Instagram med DR og TV 2. DSA-tilsynet sendte derefter sagen videre til Europa-Kommissionen og det irske DSA-tilsyn, hvilket bidrager til de fælleseuropæiske sager, som Europa-Kommissionen har under behandling mod tech-giganterne.

DSA-tilsynet deltager desuden som koordinator for digitale tjenester i møder i Det Europæiske Råd for Digitale Tjenester, hvor medlemslandenes tilsyn og Europa-Kommissionen samarbejder om at sikre en sammenhængende og effektiv håndhævelse af DSA på tværs af Europa. Gennem dette samarbejde bidrager DSA-tilsynet bl.a. til udarbejdelsen af retningslinjer og analyser samt tilsynet med meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiner. Dette styrker den europæiske tilgang til reguleringen af digitale tjenester og sikrer, at alle platforme er underlagt fælles standarder for ansvarlighed og gennemsigtighed.

Effektiv implementering af artikel 28 om online børnebeskyttelse

Digitaliseringsministeriet arbejder fortsat på at implementere DSA effektivt mhp. at understøtte beskyttelsen af børn og unge online. Digitaliseringsministeriet har allerede afsendt høringsvar på vegne af regeringen til Europa-Kommissionens offentlige høring vedr. DSA artikel 28 om beskyttelse af børn online. Artikel 28 forpligter onlineplatforme, der er tilgængelige for børn, at indføre målrettede foranstaltninger mhp. at sikre børn et højt niveau af privatlivets fred, tryghed og sikkerhed. Europa-Kommissionen har den 13. maj offentliggjort et udkast til



retningslinjer og Digitaliseringsministeriet vil oversende et høringssvar på vegne af regeringen, der skal bidrage til at påvirke de endelige retningslinjer, så de bliver så ambitiøse som muligt.

e) EU-formandskab og interessevaretagelse

Kommende EU-formandskab

Det danske EU-formandskab vil sætte fokus på bedre håndhævelse og ny regulering – især målrettet sociale mediers påvirkning af børn og unge.

Konkret vil der blive arbejdet for krav om aldersverifikation på sociale medier. Endvidere sættes fokus på digitale udfordringer såsom afhængighedsskabende algoritmer, uetiske forretningsmodeller, omfattende datahøst og profilering samt styrket indsats mod spredning af des- og misinformation. Digitaliseringsministeriet vil under formandskabet afholde uformelt ministerrådsmøde med fokus på beskyttelse af børn og unge online herunder aldersverifikation med henblik på at sætte politisk retning for kommende initiativer fra Europa-Kommissionen. I den forbindelse har Digitaliseringsministeriet ambitioner om at opnå bredest mulig tilslutning til en ministererklæring med fokus på beskyttelse af børn og unge online. Derudover vil Digitaliseringsministeriet afholde en formandskabs-workshop om emnet i Bruxelles med henblik på at levere konkrete input til Europa-Kommissionens arbejde på området.

f) Øvrige nationale initiativer

Alliancen for et trygt og godt digitalt børne- og ungeliv

Regeringen er gået sammen med Red Barnet, Børns Vilkår, DUF og KL om at adressere de udfordringer, der relaterer sig til børn og unges digitale liv. Alliancen bygger på den erkendelse, at børns digitale liv også er en del af en børnekultur, og den børnekultur kan ikke forbedres med paragraffer alene, men kræver at alle de centrale aktører, som er en del af børns digitale liv, bliver en del af løsningen. Alliancen har et bredt fokus på, hvordan forskellige dele af samfundet kan medvirke til at forbedre den digitale børnebeskyttelse – både lokalt, nationalt og på EU-niveau.

I forbindelse med alliancen undersøger regeringen løbende mulighederne for og relevansen og effektiviteten af at indføre nationale tiltag, der kan skærpe den digitale børnebeskyttelse bl.a. med inspiration fra andre lande fx Frankrig, Spanien og Grækenland. Det indebærer bl.a. at undersøge muligheden for at indføre krav om obligatoriske børnevenlige standardindstillinger.

Etablering af Center for sociale medier, tech og demokrati (CSTD)

CSTD skal bl.a. afsøge muligheder for ny regulering på tech-området, bidrage til politikudvikling, udarbejde analyser og undersøgelser på tech-området og se på, hvordan man kan skærpe kontrollen med sociale medier. CSTD skal løbende se på mulige både nationale og internationale tiltag.

Ekspertgruppen om techgiganter

Regeringens ekspertgruppe om techgiganter har udgivet tre rapporter med anbefalinger om henholdsvis techgiganternes forretningsmodeller, deres udvikling og brug af kunstig intelligens samt deres rolle som digital infrastruktur. Regeringen har tilsluttet sig hovedparten af anbefalingerne og har allerede hævet aldersgrænsen for samtykke til behandling af persondata fra 13 til 15 år. Samtidig arbejder Danmark aktivt for at fremme flere af anbefalingerne i EU-regi. Det gælder blandt andet krav om aldersverifikation, regulering af fastholdelsesmekanismer, øget gennemsigtighed og ansvarlighed i techgiganternes algoritmer samt styrket beskyttelse af børn og unge i deres brug af kunstig intelligens, fx at AI-chatbots på sociale medier skal være slået fra som standardindstilling.



Trivselskommissionen

I 2023 nedsatte regeringen Trivselskommissionen med den opgave at belyse trivselsudfordringerne og komme med anbefalinger til, hvordan mistrivsel og sårbarhed kan forebygges og afhjælpes, samt hvordan robusthed og myndiggørelse kan styrkes. Herunder også med et fokus på børns digitale liv. Trivselskommissionen er kommet med seks anbefalinger for et balanceret digitalt liv ud af samlet 35 anbefalinger til øget trivsel. I den kommende tid vil regeringen løbende præsentere politiske initiativer og udspil, som adresserer Trivselskommissionens anbefalinger, herunder også anbefalingerne på det digitale område.