

Til Kulturdepartementet

17. november 2021

Fra Mediebedriftenes Landsforening

Notat vedrørende MBLs posisjon og innspill til det pågående arbeid i EU om regulering av målrettet annonsering

Vi viser til møte 15. november, og redegjør i dette notatet for vår posisjon og innspill til arbeidet med en eventuell uttalt norsk posisjon fra regjeringen.

Mediebransjens demokratiske rolle

Mediene har en avgjørende rolle både i utviklingen av demokratiet og som redaktørstyrt informasjonskanal med høy tillit, i den stadig sterkere strømmen av ikke-redaktørstyrt informasjon i samfunnet for øvrig.

Mediene må derfor sikres nasjonale og internasjonale rammebetingelser som muliggjør både den demokratiske rollen, og sikrer økonomisk forutsigbarhet slik at mediene også fremover kan løse sitt samfunnsoppdrag.

Vi er bekymret for at EU, i beste hensikt, skal regulere en sentral del av annonseøkonomien uten at man i tilstrekkelig grad tar inn over seg konsekvensene det har for publikum, som borgere og forbrukere. Og heller ikke overskuer konsekvensene for finansiering av mediene.

Et generelt forbud mot målrettet annonsering vil svekke redaktørstyrte mediers mulighet til å finansiere journalistikken gjennom annonseinntekter. Eventuell regulering må ta hensyn til dette.

DSA versus DMA

Pliktsubjektene etter DSA er «online intermediaries». Grensene for hvem som vil omfattes av denne definisjonen, og om det vil kunne få utilsiktet negativ effekt på redaktørstyrte mediers konkurransevne på annonsemarkedet, er ikke utredet.

Derfor mener vi Digital Markets Act (DMA) er et bedre instrument enn Digital Services Act (DSA) dersom man skal regulere målrettet annonsering, fordi DMA er innrettet mot å regulere kun 'digital gatekeepers'.

Vårt primærstandpunkt er derfor at et eventuelt forbud mot målrettet markedsføring ikke bør besluttes for noen aktører uten en forsvarlig konsekvensutredning. Subsidiært kan vi akseptere en tilnærming der de aller største aktørene, de såkalte 'digital gatekeepers' i DMA, blir omfattet av et forbud. Kortsiktig kan man se for seg at dette vil være en fordel for publisistene, sett i forhold til dagens situasjon.

Når vi likevel er skeptiske til dette er det fordi vi frykter at mer ytterliggående motstandere mot bruk av persondata ikke vil akseptere skillet mellom 'digital gatekeepers' og andre, at de vil mene at et slikt skille er lite prinsipielt, og at mediene også, i neste omgang blir omfattet av et forbud. Det vil i så fall svekke de redaktørstyrte medienes finansieringsmuligheter drastisk i konkurransen mot de globale gigantene.

Norske publisisters særlige ansvar

I debatten om DSA/DMA opplever bransjen av enkelte å slås i hartkorn med globale tech-giganter når det gjelder datainnsamling og håndtering. Det er en grov påstand vi har behov for å tilbakevise, og slår fast følgende faktum:

- Norske publisister lever av tillit hos publikum. Derfor har vi en høy standard og ambisjon, og har investert mye i arbeidet med godt personvern.
- Norske publisister bruker data fra nettsteder de selv eier og er ansvarlig for, der publisistene har fullt og helt ansvar for datahåndteringen, noe som gir brukerne gjennomsiktighet og kontroll.
- Norske publisister gjennom MBL og i tett dialog med Datatilsynet har gått sammen om å utarbeide omfattende rutiner og begrensninger.
- Norske publisister har strenge regelverk som legger klare føringer på tredjeparters forvaltning av data, og har innført klare skranker mot at disse aktørene kan bygge og berike egne profiler for målretting. Publisistene gjennomfører omfattende revisjoner, både fra teknisk og juridisk perspektiv.

Målrettet annonsering

Vi ser med stor uro på forslagene om å forby målrettet annonsering basert på persondata generelt. Et generelt forbud mot målretting av annonser vil i praksis ramme mediene hardt, og ramme en helt avgjørende finansieringskilde for å sikre at kvalitetsjournalistikk er tilgjengelig for flest mulig. Vi mener det er fullt mulig, og nødvendig, å ha en ansvarlig tilnærming til bruk av data i annonsemarkedet – og at et totalforbud rammer både aktører med et mer omtrentlig forhold til personvern og aktører som tar sitt ansvar på dypeste alvor.

Et forslag om et generelt forbud mot målrettet annonsering innebærer dessuten en grov forenkling. For det første: Man adresserer ikke det som reelt sett er den største personvernrisikoen, som er datainnsamling *på tvers av internett* på en måte som er helt ugjennomsiktig og ukontrollerbar for brukerne.

Det er ulike aktører involvert. Det er ulike formål. Noen aktører gjemmer omfattende databruk bak et 'samtykke', som brukes til å legitimere svært inngripende databruk. Realiteten er at brukerne ikke forstår, og heller ikke har noen mulighet til reelt å styre dette. Her er det avgjørende forskjeller mellom norske publisister og de globale tech-gigantene.

Tech-gigantene har gjennom sine verktøy mulighet til å samle inn data over hele internett. Innsamling foregår i bakgrunnen på en måte som brukere ikke er i stand til å forstå eller kontrollere. En rekke andre aktører får så tilgang til datasegmenter. Denne databruken er svært omfattende og utgjør en stor personverntrussel, så lenge personvernlovgivningen ikke håndheves effektivt overfor aktører som deltar i dette.

Som nevnt bruker norske publisister *egne* data fra nettsteder de selv eier og er ansvarlig for. Publisistene har eneansvar for håndteringen, som nettopp sikrer transparens og kontroll for brukere. Mediene har på eget initiativ selv utviklet og implementert omfattende rutiner og begrensninger knyttet til innsamling og bruk av data. Mediene har strenge datapolisier og avtaleverk som forbyr bruk av data for at andre skal kunne bygge og berike egne profiler. Mediene gjennomfører omfattende revisjoner/audits, både fra teknisk og juridisk perspektiv.

Det viktigste i denne saken er (likevel) hensynet til forbrukerne. Det er åpenbart ikke i forbrukernes interesse at nyhetsmediene svekkes, men vi mener et forbud mot målrettet reklame heller ikke er i forbrukernes interesse om man ser bort fra dette. I dag kan vi knapt tenke oss et internett uten sorteringsmekanismer. Den grenseløse mengden informasjon som nettet gir tilgang til blir ikke nyttig om den ikke kan sorteres og prioriteres.

Dette er noe av kjernen i alle de fordelene nettet og de sosiale nettverkene gir. Temaet nå er hvordan man skal unngå de negative sidene ved sorteringen, enten det gjelder kommersielt eller ikke-kommersielt innhold. I et slikt perspektiv er et forbud mot målrettet markedsføring et unødvendig radikalt tiltak som vil skape nye problemer for brukerne.

Problemet med spørreundersøkelser som forteller oss at brukerne er skeptiske til bruk av deres personopplysninger er dels at spørsmålene ikke oppstiller alternativer for respondentene, og dels at svarene feiltolkes. Det er forståelig og velbegrunnet at brukerne reagerer på det enorme omfanget av høsting av persondata som noen av de største aktørene i dag holder på med, og det er denne bekymringen som må adresseres i reguleringer.

Det er derimot ikke rimelig å anta at respondentene svarer på slike undersøkelser med en forståelse av hva en usortert reklamestrøm rettet mot dem vil få å si for brukeropplevelsen, eller at alternativet til målrettet reklame kan være at de må betale for tjenester de i dag får gratis.

En ansvarlig holdning til problemene vil være å analysere hva som kan oppnås av forbedringer med et langt mer effektivt tilsyn med GDPR, i kombinasjon med de tiltakene som allerede ligger inne i Kommisjonens forslag til DSA og DMA, som forbud mot bruk av tredjepartsdata, sterkere krav til transparens og self-assessments, mer åpenhet om hvordan algoritmene fungerer og så videre. Måten deler av EU-parlamentet ønsker å behandle dette på nå, med et forbud uten konsekvensvurdering, er etter vårt skjønn uansvarlig.

Britiske ICOs¹ tilnærming er å fokusere først på 'data management platforms', der personvernrisikoene er størst.² Vi mener det er en fornuftig tilnærming. Google, Apple, Facebook og Amazon (GAFA) samler inn data på tvers av internett. Dersom man skal ha reell endring, uten kun å forsterke GAFAs posisjon, må deres praksis endres gjennom håndhevelse av personvernregelverket mot dem. Et forbud mot målretting for disse plattformene kan føre til at kontekstuell annonsering i praksis blir den eneste stuerene annonseringsformen i folks øyne, og slik sett gjøre det umulig å opprettholde målgrupperettet annonsering basert på brukerdata for medier selv om det blir tillatt.

For det andre: Man må anerkjenne at *målretting kan gjøres ulikt*. Dersom man skjærer all målretting over en kam anerkjenner man ikke de forsøk som gjøres på rimelig og forutsigbar målretting. I stedet sidestiller man aktører som aldri har forholdt seg til personvern med aktører som har lagt ned enormt arbeid og ressurser i ivaretagelse av personvern. Det blir feil. Personvern vurderinger må bygge på reelle forhold, både når det gjelder databruk og tiltak for å ivareta personvernet og andre risikoer som oppstår.

Så lenge norske publisister sørger for forsvarlig målretting, mener vi at det må være tillatt all den tid dette er en helt avgjørende kilde til å finansiere kvalitetsjournalistikk slik at den er tilgjengelig for flest mulig.

Arbeidet for å få på plass effektiv regulering og håndhevelse overfor de store plattformaktørene må imidlertid fortsette:

¹ UK Information Commissioner's Office.

² <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2021/01/adtech-investigation-resumes/>

- Gjennom DMA
- Gjennom revisjon av GDPR med eget organ for håndhevelse overfor de globale aktørene.

Norske medier har høye ambisjoner og investerer mye i å være gode på personvern, men samtidig er vi prisgitt enkelte realiteter i markedet som *kun* kan løses gjennom tilsyn og endring mot de aktørene som setter premissene.

Hvorfor kontekstuell annonsering ikke er et godt alternativ for norske medier

Dersom målretting forbys, vil kontekstuell annonsering få svært stor betydning. Vi mener et skifte til kontekstuell annonsering vil bidra til i vesentlig grad å svekke den allerede skjeve konkurransesituasjonen mellom redaktørstyrte medier og de globale tech-gigantene. Det er fordi tech-gigantene har unike posisjoner som er umulige for mediebedriftene å konkurrere med på dette området. Eksempelvis er Googles søkemotor per definisjon kontekstuell. Hver eneste gang man gjør et Google-søk skapes en kontekst. Et annet eksempel er Facebooks enorme omfang av interessegrupper – enten det er data om hvilken bil du kjører, hvor hytten din ligger eller hvilken musikk du liker. Rekkevidden og dybden av kontekstuelle data som plattformene sitter på gir disse mulighet til å opprettholde et svært høyt presisjonsnivå hva gjelder relevante annonser, og vil dermed gi disse ytterligere enorme og åpenbare fortrinn.