



**Kommunal- og distriktsdepartementet**

postmottak@kdd.dep.no

Vår dato 10.02.2023

Deres dato 29.09.2022

Vår referanse

Deres referanse 22/6868

## **Høringssvar til NOU 2022:11 Ditt personvern - vårt felles ansvar - Tid for en personvernpolitikk**

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.*

*MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 205 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.*

### **Introduksjon**

Mediebedriftenes Landsforening er ikke tilsendt kommisjonens rapport som høringsinstans, men da personvernspørsmål er av stor betydning for norske redaktørstyrte medier, både i sin redaksjonelle og markedsmessige virksomhet, er det viktig for oss å levere et høringssvar og at mediebransjen involveres tett i oppfølgingen av kommisjonens arbeid.

Digitaliseringen har gjort personvernspørsmål viktigere og utfordringene større. Kommisjonen løfter viktige debatter som kan styrke folks digitale personvern. Det er positivt med debatt om dette viktige temaet og kommisjonen har lagt et grunnlag for dette på mange samfunnsområder.

I vårt høringssvar vil vi primært fokusere på dissensen knyttet til adferdsbasert markedsføring (kapittel 9). Dette er av stor betydning for norske redaktørstyrte journalistiske medier og finansieringsgrunnlaget for fri og uavhengig journalistikk. Vi kommenterer også tilsyn (kapittel 13) og nasjonal personvernpolitikk (kapittel 12).

### **Oppsummert:**

- Personvern er grunnleggende for mediebransjen og avgjørende for å forvalte lesernes tillit. Derfor har bransjen gått sammen om en felles personverntilnærming i annonsemarkedet, som går lengre enn det regelverket krever.

- Datainnsamling på tvers av internett, på en måte som brukerne ikke kan kontrollere eller forstå, er den største personverntrusselen og hovedproblemet i dagens digitale annonsemarked.
- Det må tas grep for å bedre folks digitale personvern. Det er særlig viktig å ansvarliggjøre teknologigigantene og de aktørene som definerer markedet.
- Det er positivt at kommisjonen foreslår innstramminger i regelverket for annonsering. Flere av disse forslagene er i tråd med det selvpålagte regelverket mediebransjen forholder seg til i dag.
- Målrettet annonsering kan og må gjøres forsvarlig. Vi mener det som bør utredes er mindretallets forslag om begrensninger på datainnsamlingen som foregår i bakgrunnen på tvers av internett, på en måte som brukere ikke kan kontrollere eller forstå. Dette adresserer personverntrusselen målrettet, kan defineres tydelig, og det vil kunne kraftig bedre forbrukeres personvern, samtidig som det vil kunne svekke de globale gigantenes dominans, og styrke, ikke svekke, finansieringen av fri og uavhengig journalistikk. Regjeringen bør derfor følge mindretallet og utrede europeiske restriksjoner på tredjeparters muligheter til å samle persondata og å profilere brukere.
- Forslaget om å utrede "om et generelt forbud mot adferdsbasert markedsføring kan være nødvendig for å beskytte norske og europeiske forbrukere" bør ikke følges opp. Dette forslaget er hverken forholdsmessig eller hensiktsmessig, og det er i tillegg svært uklart og dermed vanskelig å reelt utrede.
- Det er ikke målrettet mot den største trusselen mot personvernet, det vil videre ramme aktører som tar personvern på alvor hardt og det vil kraftig svekke finansieringsgrunnlag for fri og uavhengig journalistikk, samtidig som det vil styrke de globale gigantenes dominans.
- Dersom målretting forbyes på generelt grunnlag, vil såkalt kontekstuell annonsering, annonsering basert på innholdet brukeren ser, få svært stor betydning. Et skifte til kontekstuell annonsering vil bidra til i vesentlig grad å svekke redaktørstyrte medier i den allerede skjeve konkurransesituasjonen med de globale teknologigigantene. Dette henger sammen med at gigantene, som Google og Meta, med sine produkter vil kunne levere kontekstuelle produkter med en helt annen presisjon enn norske medier.
- I spørsmål om regulering av annonsemarkedet må hensynet til mediemangfoldet og finansiering av fri og uavhengig journalistikk være grunnleggende
- Utfordringene knyttet til personvern og annonsering er globale, og aktørene man særlig ønsker å regulere befinner seg utenfor Norges grenser. Regelverksutvikling må derfor skje på EU-nivå, ikke nasjonalt nivå. Skulle Norge forsøke på egenhånd, ville det ikke bare være problematisk EØS-rettslig, men det ville ramme mediene hardt og ytterligere styrke teknologigigantene, uten at personvernproblemet løses for norske borgere.
- Teknologigigantenes problematiske makt og påvirkning på samfunnet må adresseres, men det løses ikke med et forbud mot målrettet annonsering. Selv med et forbud mot målrettet annonsering som kan håndheves globalt, vil aktører som Facebook ha tilsvarende insentiver som i dag til å samle data for å utvikle sine produkter og sikre engasjement på sine plattformer. Med eksempelvis en kontekstuell annonsemodell vil

fortsatt lønnsomheten maksimeres gjennom å maksimere tiden brukerne bruker på plattformen. Dette kan de oppnå på samme måte som i dag gjennom å presentere engasjerende og relevant innhold, som igjen krever store mengder persondata.

- Utfordringene knyttet til dominans, polarisering, hatefulle ytringer m.m. må derfor adresseres på andre måter. EUs tilnærming om å skille ut portvokterne og de veldig store globale plattformene og knytte egne bestemmelser til disse er den mest fruktbare tilnærmingen.
- Det er avgjørende å styrke åpenheten om og innsynet i disse plattformenes virksomhet og påvirkning i Norge, og vi har i forbindelse med hørings svar til Ytringsfrihetskommisjonen foreslått tiltak for å styrke åpenhet og innsyn og legge til rette for en politisk prosess for å adressere dette
- **Kapittel 13 Veiledning, tilsyn og klage:** Det er fruktbart å kunne ha dialog med Datatilsynet knyttet til tolkning og praktisering av skjønsmessig regelverk. Det er viktig at veiledning og dialog er mulig og at uklarhet ikke blir møtte med tilsyn eller trusler om tilsyn når regelverket er uklart, samtidig som det er nødvendig med å ha et effektivt tilsyn mot klare og grove brudd.
- **Kapittel 10 Nasjonal personvernpolitikk:** MBL deler kommisjonens ønske om mer debatt knyttet til den teknologiske utviklingen og viktige samfunns spørsmål som personvern. Det er viktig at regjeringens arbeid med personvern gjøres på en måte som sikrer nødvendige interesseavveininger, blant annet mot ytringsfrihet og informasjonsfrihet, og arbeidet bør rammes inn på en god måte som sikrer dette. Dette innebærer blant annet at vi baserer oss på et felles europeisk regelverk.

## Medienes samfunnsrolle og finansieringsgrunnlag

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.

I Ytringsfrihetskommisjonens rapport, NOU 2022:9, understrekes mediernes rolle som demokratiets infrastruktur og det vises til hvordan samfunnsutviklingen har forsterket behovet for denne rollen:

“Velfungerende medier bidrar med faktasjekket og etterrettelig informasjon og innsikt som gjør det mulig å gjøre seg opp en mening på et opplyst og informert grunnlag. Dette er en forutsetning for ytringsfriheten.” Og videre: “Med en stadig større strøm av uredigert kommunikasjon, øker også faren for å bli feilinformert eller overveldet av informasjon. Dermed er det desto viktigere å ha et solid utvalg av redigerte og kvalitetssikrede medier som store deler av befolkningen forholder seg til for å kunne bli oppdatert på viktige samfunnsområder.”

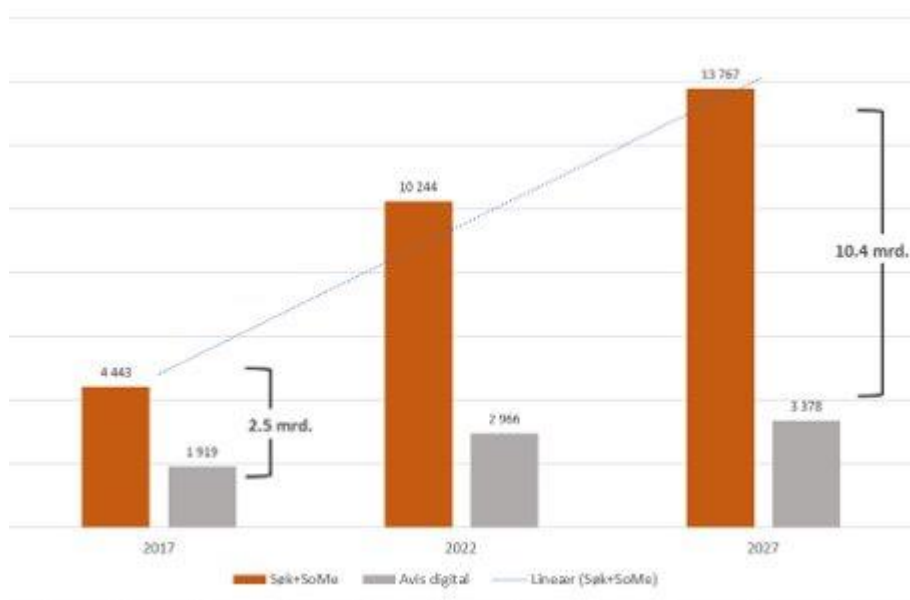
Mediene må derfor sikres nasjonale og internasjonale rammebetingelser som muliggjør både den demokratiske rollen, og sikrer økonomisk forutsigbarhet slik at mediene også fremover kan løse sitt samfunnsoppdrag. Finansieringen av journalistikken har vært basert på en kombinasjon av brukerinntekter og annonseinntekter siden nyhetsmediene gjorde sitt inntog i samfunnet. Selv om mediene har lyktes godt med å øke inntektene fra digital brukerbetaling, må både digitale annonseinntekter og brukerinntekter økes for å kunne finansiere journalistikk og et mangfold av

redaktørstyrte medier også i fremtiden, siden inntektene fra papir og lineær-TV vil fortsette å falle.

Ytringsfrihetskommisjonen beskriver endringene i inntektsgrunnlaget slik: “Før nettavisene ble etablert, utgjorde reklameinntekter typisk 60–80 prosent av inntektene til en avis. Dette markedet er langt på vei overtatt av sosiale plattformer og søkemotorer, særlig Facebook og Google. I 2020 hadde de to selskapene bak disse plattformene alene dobbelt så høye annonseinntekter i Norge som alle de redaktørstyrte norske mediene til sammen”.

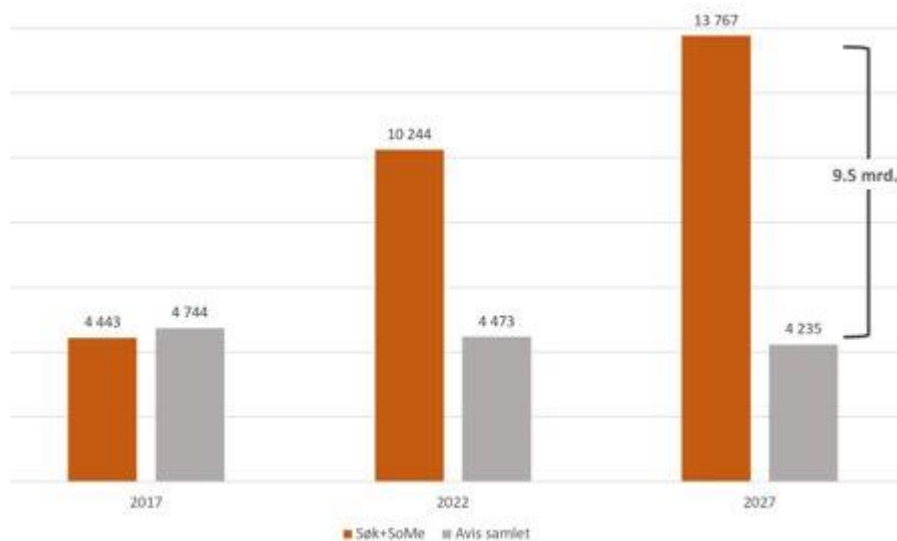
Dette bildet har forsterket seg ytterligere siden 2020, og prognoser utarbeidet av IRM (Instituttet for reklam- og mediestatistik) legger til grunn at dette vil fortsette og at den store veksten vil komme de globale gigantene til gode.

Sammenligner vi søk og sosiale medier samlet mot digital avis, ser vi en vekst for digital avis, men veksten er liten målt mot plattformene og avstanden er meget stor og stadig økende.



Kilde: IRM-prognose høst 2022.

Inkluderer vi papirannonsering, ser vi at avis faller, mens søk og sosiale medier har mer enn doblet seg på 5 år.



De norske mediene konkurrerer mot de globale teknologigigantene om folks tid og om inntekter fra annonsørene, men på svært ulike vilkår hvor posisjonene til de største nærmest gjør at de må sees på som infrastruktur.

Annonsemarkedet er i dag i overveiende grad datadrevet, både lokalt og nasjonalt. Store deler av annonsemarkedet er i dag nasjonale kunder som handler nasjonalt, selv om de skal treffe kunder lokalt. Men konkurransen lokalt krever også bruk av data og målretting. Små kunder kjøper ofte lokalavisen/lokalavisene gjennom valg av målgruppe basert på data på geografi, demografi eller eksempelvis interesser. Annonseproduktene lokalt tar utgangspunkt i kundens formål og geografiske nedslagsfelt, og blir også mer og mer datadrevet.

Konkurransen mot de globale gigantene i dagens annonsemarked er svært skjev, og praktiseringen av personvernregelverket bidrar til å gjøre konkurransebildet skjevere ved å bygge opp under deres dominerende posisjoner. Men mediernes inntekter og konkurranseposisjon overfor gigantene vil svekkes ytterligere dersom man skal konkurrere kun basert på "kontekstuell" annonsering, slik tilfellet ville være ved et generelt forbud mot målretting, mens den vil kunne styrkes med kraftigere begrensninger på gigantenes mulighet til å samle data på tvers av internett. Både av hensyn til personvernet og av hensyn til de konkurransemessige og mediepolitiske målsetningene, må dette adresseres på et europeisk nivå, ikke et nasjonalt nivå. Dette omtaler vi ytterligere senere.

På få år har norske medier gått fra å være hovedsakelig annonsefinansiert, til å være hovedsakelig finansiert av brukerbetaling. Det er store variasjoner i dette bildet, og flere medier er først og fremst annonsefinansiert. Utviklingen har vært drevet av en sterk vekst i digitale abonnenter, understøttet av en aktiv politikk fra myndighetene. Den digitale abonnementsveksten flater nå ut. MBLs betalingsrapport (2022) viser for første gang siden 2017 at det ikke er vekst i andel som sier at de har tilgang til avisabonnement i husstanden. Vi venter videre at redusert disponibel inntekt hos husholdningene kan gi vesentlige oppsigelser.

I spørsmål om regulering av annonsemarkedet må hensynet til mediemangfoldet og finansiering av fri og uavhengig journalistikk være grunnleggende, og mediene må derfor sikres nasjonale og

internasjonale rammebetingelser som gjør det mulig å lykkes med både økte digitale annonse- og brukerinntekter.

## **Målrettet annonsering kan og må gjøres forsvarlig**

Vårt standpunkt om at mediene fortsatt må kunne basere seg på inntekter fra målrettet annonsering henger nøye sammen med at målretting av annonser kan - og må - gjøres forsvarlig og på en måte som ivaretar brukernes personvern.

Mediene bruker data fra brukerne, særlig for å kunne tilby konkurransedyktige produkter, med relevant redaksjonelt og kommersielt innhold og gode brukeropplevelser. Publisistenes interesse i data er fundamental, og data er nødvendig for å ivareta sentrale interesser om å ha konkurransedyktige produkter, finansiere journalistisk innhold og opprettholde mediemangfoldet.

Personvern er derfor grunnleggende for mediebransjen og avgjørende for å forvalte den tilliten leserne våre har til oss. Publisistene har tatt ansvar og samlet seg om en felles personverntilnærming i annonsemarkedet som går lengre enn det regelverket krever, og sikrer både personvernet og det økonomiske grunnlaget for et fortsatt mediemangfold.

Dette arbeidet er omtalt av kommisjonen:

“I Norge har blant annet norske mediebedrifter, gjennom Mediebedriftenes Landsforening (MBL), hatt dialog med Datatilsynet knyttet til hvordan atferdsbasert markedsføring kan gjøres på en lovlig og forsvarlig måte. Mediebedriftene i MBL benytter målrettet annonsering til å finansiere fri, uavhengig journalistikk. MBL har etablert regler knyttet til atferdsbasert markedsføring. Blant annet har mediebedriftene i MBL innført et selvpålagt forbud mot å benytte personopplysninger som gjelder barn og særlige kategorier av personopplysninger. Det er også inntatt begrensinger knyttet til bruk av detaljerte lokasjonsdata og fastsatt begrensede lagringstider. Mediebedriftene kan kun benytte egne såkalte førstepartsdata til markedsføringsformål og det er ikke lov for tredjepartsaktører å samle inn opplysninger om brukerne til å bygge og berike sine egne profiler. Dette forbudet følges opp gjennom juridisk og teknisk revisjon av tredjepartene.”

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 gjennomskiktighet og kontroll. Publisistene har gjennom samarbeid i MBL utarbeidet felles retningslinjer for bruk av data i annonsering, og de jobber kontinuerlig med å følge disse opp, både i form av avtaler med annonsører og avtaler med og revisjoner av leverandører.<sup>1</sup> Dette har ført til at langt færre tredjeparter er involvert på publisistenes nettsteder. Arbeidet pågår kontinuerlig i den enkelte mediebedrift, og er ressurskrevende, særlig for mindre aktører. Samarbeidet har også ledet til ytterligere felles krav og råd utover de publiserte retningslinjene, som bedriftene kontinuerlig følger opp i sitt arbeid, og som man i samarbeid jobber med å videreutvikle og styrke. I annonsemarkedet er det enkelte globale aktører som har en så fullstendig dominerende posisjon at de ikke kan unngås, og som gjennom sine tjenester har hentet samtykke fra brukerne til å

---

<sup>1</sup> <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2018/nye-retningslinjer-for-bruk-av-data/>

samle data på tvers av internett. Både av hensyn til personvernet og av konkurransemessig hensyn er det nødvendig å vurdere nærmere europeisk regulering av disse.

## **Hovedproblemet i dagens annonsemarked: Datainnsamling på tvers av internett er den største personvertrusselen**

Norske mediers tilnærming skiller seg grunnleggende fra de globale teknologigigantene og den praksis som mange andre aktører involvert i annonseindustrien har. Teknologigigantene har gjennom sine verktøy mulighet til å samle inn data over hele internett. Vesentlige deler av en vanlig nettbrukers digitale adferd vil, uavhengig av om hen besøker disse gigantenes apper eller nettsider, bli samlet inn av disse, som også kontrollerer dominerende tjenester, operativsystemer og nettlesere. En lang rekke andre aktører de fleste av oss aldri har hørt om, er involvert i tilsvarende innsamling og deling av data på tvers av internett. Gjennom dette bygges profiler basert på adferden brukeren har hatt på et enormt antall nettsteder. Innsamling foregår i bakgrunnen på en måte som brukere ikke er i stand til å forstå eller kontrollere.

Kommisjonen knytter dette særlig til begrepet “datameglerbransjen”, men en slik praksis gjelder en rekke aktører i annonsemarkedet. Denne praksisen legitimeres av at brukerne gir samtykker, som i varierende grad er reelle.

Der denne praksisen involverer et enormt antall aktører på tvers av et enormt antall nettsteder og bygger på at ansvaret skyves over på brukeren gjennom slike lite reelle samtykker, bygger medienes tilnærming på at eierne av nettstedet tar ansvar for at databruken er forsvarlig.

Ut over problemene knyttet til denne datainnsamlingen og delingen som følger brukeren på tvers av hele internett, trekker kommisjonen også frem risiko for manipulering og diskriminering. Dette er utfordringer som ikke knytter seg til målrettet markedsføring som sådan, men eventuelt til særlig inngripende praksiser som kan adresseres spesifikt. Vi omtaler dette mer konkret knyttet til flertallets forslag om å utrede om et forbud mot målrettet annonsering kan være nødvendig.

Den største personvernriskoen er datainnsamlingen på tvers av internett på en måte som er helt ugjennomsiktig og ukontrollerbar for brukerne. Denne databruken er svært omfattende og utgjør en stor personvertrussel, så lenge personvernlovgivningen ikke håndheves effektivt og det er mot denne risikoen man må vurdere tiltak.

## **Det må tas grep for å bedre folks digitale personvern: Teknologigigantene må ansvarliggjøres**

Det er særlig viktig å ansvarliggjøre teknologigigantene for å få bukt med den ukontrollerbare datainnsamlingen på tvers av internett. Håndhevingen av og tilsynet med GDPR rettet mot teknologigigantene som setter standarden, både de kjente og de mer ukjente som er involvert i å selge og vise målrettede annonser, må forsterkes. Digital Services Act og Digital Markets Act må implementeres raskt og håndheves bestemt slik at de får ønsket effekt.

Disse reguleringene er nylig vedtatt i EU etter en flerårig prosess, og de stiller strengere krav til teknologigigantene og til annonsering generelt. Blant annet strammes det inn teknologigigantene bruk av tredjepartsdata, og det innføres forbud mot målrettet annonsering mot barn og basert på

sensitive data. Dette er reguleringer norske medier allerede har gått foran og praktisert, og ser det som avgjørende at også andre aktører følger.

Vi ønsker derfor velkommen kommisjonens anbefalinger om å forby målrettet annonsering mot barn og basert på sensitive data. Det er særegne hensyn knyttet til barns personvern og markedsføring mot barn og hva gjelder sensitive / særlige kategorier av data.

Vi ønsker også velkommen kommisjonens anbefaling i kapittel 13, hvor det anbefales at "regjeringen arbeider for å opprette tilsynsmyndigheter på europeisk nivå med myndighet og ansvar for å sørge for effektiv håndhevelse av personvernregelverket overfor de globale plattformaktørene, tilsvarende bestemmelsene som er inntatt i Digital Markets Act". Det vil være sentralt at dette ikke begrenser seg til bare de kjente aktørene som Google og Meta, men også til annonseteknologileverandører av en viss størrelse. Disse aktørene setter standarden i markedet.

### **Mindretallets forslag om å utrede restriksjoner på tredjeparters muligheter til å samle persondata for å profilere brukere bør følges opp i et europeisk perspektiv**

Vi støtter mindretallet i at "innsamling og bruk av data for å bygge og berike profiler på tvers av ulike behandlingsansvarlige er vanskelig for forbrukere å forstå og kontrollere. Et forbud mot slik bruk av tredjepartsdata bør utredes". Dette går til kjernen av problemstillingen som kommisjonen beskriver, nemlig innsamling av personopplysninger på tvers av et enormt antall nettsteder med involvering av et stort antall aktører.

En slik begrensning på hvem som tillates å bygge profiler vil, gjort riktig, kraftig forbedre norske og europeiske forbrukeres personvern. Utgangspunktet blir en forsvarlig databruk hos ansvarlige aktører forbrukerne har et forhold til og som de dermed kan forstå og kontrollere.

Dette vil også bidra til å oppnå kommisjonens mål om likere konkurransevilkår mellom norske selskaper og globale teknologiganter, og møte deres anbefaling om at "Regjeringen må ta grep for å begrense gigantenes markedsrett for å sikre like spilleregler, og slik tilrettelegge for innovasjon som støtter opp under personvernet". Slike grep vil også rydde opp i underskogen av datameglere og kunne sikre at kjente og ukjente giganters grep om annonsemarkedet svekkes. Dette vil igjen styrke finansieringsgrunnlaget for fri og uavhengig journalistikk.

Vi bemerker også at den norske regjeringen i sitt innspill til DSA foreslo at EU-kommisjonen skulle pålegges å utrede behovet for ytterligere restriksjoner på deling av persondata på tvers av tjenester, plattformer og foretak.

#### ***Mindretallets forslag i praksis***

Forslaget til mindretallet, kan i praksis bety at man utreder to hovedgrep for gjennomføring på EU-nivå:

1) Fremme bruk av legitim interesse som behandlingsgrunnlag i annonsemarkedet, slik at nettstedieiere/publisister må ta ansvar for brukernes personvern - gjøre konkrete interesseavveninger, sørge for at databruken er forsvarlig uten at brukeren må gjøre aktive valg, og hvor det ikke baseres på samtykker som i liten grad er reelle.



2) Pålegge ytterligere regulatoriske begrensninger på mellommenn, teknologigigantene og annonseteknologileverandører - slik at en ugjennomsiktig og ukontrollerbar innsamling av persondata på tvers av internett for å profilere brukere ikke er lovlig, heller ikke med et samtykke. Dette vil også medføre at man unngår dagens situasjon hvor flere av disse aktørene får en posisjon som det er umulig å konkurrere mot eller komme utenom for nettstedene.

Dette betyr i stor grad å utrede generelle reguleringer i tråd med mediebedriftenes tilnærming. Uten slike grep, vil arbeidet seriøse publisister gjør for å sikre brukernes personvern kunne svekkes, da det vil være stadig mer krevende å konkurrere i annonsemarkedet mot globale aktører.

EU-kommisjonen bestilte i 2021 en utredning om det digitale annonsemarkedet. Denne ble offentlig i januar 2023.<sup>2</sup> Selv om vi ikke deler rapportens generelle vurdering av målrettet annonsering og alternativene, så oppsummeres problemene knyttet til datainnsamlingen i annonsemarkedet i tråd med problembeskrivelsen overfor:

*“[t]he current structure of the market means that data provided to publishers or advertisers by individuals in the context of a trusted relationship **is often shared with thousands of different intermediaries who also extract value from this data for ad targeting, profiling and measurement purposes. This is difficult for individuals to understand and control (see section 6) (vår uthev) (....)”***

Dette er utviklingen som mediernes tilnærming motvirker, men det bør altså utredes europeisk regulering av dette, slik at det endrer hele markedet og de største aktørenes praksis.

Grepene rapporten peker på går i samme retning som mindretallet, nemlig å begrense muligheten tredjeparter og portvoktere (de aller største teknologiselskapene) har for å samle inn persondata for profilering og gå bort fra at dette kan gjemmes bak et samtykke.

Av konkrete grep rapporten mener bør vurderes er:

- *“the possibility of legitimate interest as a legal basis for advertisers and publishers to collect personal data from their customers for digital advertising purposes could be enshrined”*
- *“[intermediaries in the digital advertising ecosystem] should be limited to the role of processors of personal data for the purposes of advertising, acting under the instructions of publishers or advertisers as controllers determining the objectives (serving an ad) and means of processing.”*
- *“whether it is ever appropriate for gatekeepers in the digital advertising ecosystem to use consent as a legal basis to collect and process personal data for advertising purposes, given the potential imbalance of power between the data subject and gatekeeper. In this specific circumstance, further consideration would be needed as to whether it would be*

---

<sup>2</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b950a43-a141-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-279774331>

*appropriate or proportionate to prohibit tracking for the purposes of advertising by gatekeepers”*

Regjeringen bør som nevnt følge mindretallet og utrede europeiske restriksjoner på tredjeparters muligheter til å samle persondata og profilere brukere. For at slik regulering ikke skal ytterligere forsterke publisisters avhengighet av de globale teknologigigantene må førsteparter (behandlingsansvarlige) defineres bredt nok. Hensynet til mindre aktører må også ivaretas og det må vurderes nøye hvordan man kan sikre mangfoldet ved slike reguleringer.

Dette vil kunne kraftig bedre forbrukeres personvern, samtidig som det vil svekke de globale gigantenes dominans, og kunne styrke, ikke svekke, finansieringen av fri og uavhengig journalistikk.

Som en del av en slik utredning kan det også være naturlig å se på kommisjonens anbefaling om å “utrede hvordan teknologi kan brukes til å beskytte forbrukerne, for eksempel gjennom personvernvennlige standardinnstillinger eller automatisk blokkering av illegitim sporing. Det er vesentlig at det offentlige tar et slikt initiativ, slik at det ikke utelukkende er de globale plattformaktørene som i praksis leder an i dette arbeidet”. Målet med dette må være å adressere det problematiske ved at de største aktørene i dag, gjennom sine eierskap til blant annet dominerende nettlesere og operativsystemer, i praksis tar posisjon som regulatører.

Norske myndigheter kan allerede nå arbeide for en særlig streng håndheving av begrensningene som ligger på portvoktere og deres mulighet til å samle inn 3. partsdata i Digital Markets Act. Én anledning til å innføre sterke restriksjoner på tredjeparters muligheter til å samle persondata og profilere brukere er den kommende evalueringen av Digital Markets Act, hvor regjeringen bør jobbe for revidering av artikkel 5, slik at samtykkeunntaket for forbudet mot innsamling av 3. partsdata for portvoktere fjernes.

### **Flertallets forslag om å utrede et generelt forbud mot målrettet markedsføring bør ikke følges opp**

MBL mener at det ikke er grunnlag for å utrede et generelt forbud mot målrettet markedsføring. Det er hverken forholdsmessig eller hensiktsmessig. I likhet med kommisjonens mindretall mener MBL at "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". Videre deler vi, som nevnt ovenfor, deres syn på at den største personvernrisikoen er datainnsamling på tvers av internett på en måte som er helt ugjennomsiktig og ukontrollerbar for brukerne og at dette kan adresseres målrettet. Et generelt forbud mot adferdsbasert markedsføring går ikke til kjernen av denne utfordringen.

Flertallet skriver at de “ønsker å fremheve at adferdsbasert markedsføring også kan være skadelig for befolkningen forøvrig. Av den grunn mener kommisjonens flertall at det bør utredes hvorvidt et generelt forbud er nødvendig for å beskytte norske og europeiske forbrukere”.

Utover problemene knyttet til datainnsamlingen som kan adresseres med mindretallets forslag, trekker kommisjonens flertall også frem risiko for manipulering og diskriminering. Dette er utfordringer som ikke knytter seg til målrettet annonsering som sådan, men heller til særlig inngripende praksiser.

Flere av eksemplene omtaler områder hvor Norge har spesifikk regulering for å beskytte sårbare forbrukere, slik som pengespill og finansielle produkter, eller hvor spesifikk regulering er under behandling i EU, slik som politisk markedsføring. De ulike eksemplene strekker seg både videre og kortere enn hva som vanligvis anses som målrettet annonsering eller adferdsbasert markedsføring. Som et eksempel er kilden det vises til under sårbare forbrukere en artikkel fra 2010 som omhandler bl.a. bankers bruk av kontoinformasjon og gjeldsscoring til direkte markedsføring mot egne kunder.

Forslaget til flertallet er svært uklart. Verken hvilken type markedsføring eller databruk, i hvilket omfang eller av hvilke aktører som skal omfattes er tydelig definert. Hva et slikt forbud skal beskytte forbrukere mot, utover datainnsamlingen som kan adresseres med konkret og målrettet håndheving og regulering slik vi har adressert over, er heller ikke tydelig definert eller dokumentert. Å belyse konsekvensene er derfor svært uforutsigbart, både for forbrukere og virksomheter, og på samfunnsnivå. Uklare bestemmelser vil heller ikke la seg håndheve. En reell utredning med dette som utgangspunktet er vanskelig.

## **Et generelt forbud mot målrettet annonsering vil svekke mediene og styrke de globale gigantene**

Et generelt forbud vil frata norske redaktørstyrte medier en avgjørende finansieringskilde. Det vil kunne styrke teknologigigantene på bekostning av mediernes evne til å finansiere journalistikk på en dramatisk måte. Dersom målretting forbyes på generelt grunnlag, vil såkalt kontekstuell annonsering, annonsering basert på innholdet brukeren ser, få svært stor betydning. Et skifte til kontekstuell annonsering vil bidra til i vesentlig grad å svekke redaktørstyrte medier i den allerede svært skjeve konkurransesituasjonen med de globale teknologigigantene. Dette henger sammen med at gigantene, som Google og Meta, med sine produkter vil kunne levere kontekstuelle produkter med en helt annen presisjon enn norske medier; spesielt knytter dette seg til Google Søk og Facebooks interessegrupper. Her vil Google og Meta kunne sikre relevans nærmest på linje med dagens målrettede annonseprodukter. Tilsvarende muligheter har ikke mediene.

De kontekstuelle fortrinnene til plattformene gjør seg gjeldende på flere måter.

1. Lokalavisene – og mediene i stort - har ikke stoff med kontekst som naturlig passer behovene til en annonsør.
2. Plattformene har mest kontekstuell data i verden – også geografisk.
3. Kontekstuelle målgrupper kan modelleres på kjente brukere. Selv om brukerne ikke er annonseproduktet, styrkes kontekstene dersom de trenes på kjente brukeres atferd.

Sammenlignet med plattformene har lokalavisene - og mediene i stort - ikke stoff med kontekst som naturlig passer behovene til en annonsør.

For det første opererer nyhetsmediene med en kontekst som ofte er lite ønskelig for annonsører, preget av krevende bilder, ord eller konflikt. Videre kategoriseres redaksjonelt innhold normalt etter grove hovedkategorier og mer nyanserte underkategorier. Eksempel på hovedkategori er Sport, en underkategori Fotball. Ytterligere granulær og automatisert klassifisering krever betydelige ressurser og er per nå ikke svært utbredt i mediene. Det er antakelig riktig å si at norske medier i varierende grad har kvalitetsinformasjon om innholdet sitt. Kategorien "fotball"

kan åpenbart selges til annonsører som vil assosieres med fotball, men de samme kategoriene finnes også hos plattformene, og gjerne med langt større presisjon.

Konkurrenten Googles søkemotor per definisjon kontekstuell. Brukeren erklærer rent faktisk konteksten hver gang det gjøres et søk. Dette er kjernen i Googles forretningsmodell for søkeordannonsering: Er du på jakt etter advokattjenester på Gjøvik, så finner du dem ved å Google. Oppland Arbeiderblad skriver om advokater på Gjøvik, men primært nyhetssaker om advokatenes virke. Googles kontekster er kommersielt interessante, mens de redaksjonelle er det i mindre grad.

De ferske utviklingstrekkene med AI-chat-tjenester illustrerer hvor godt plattformene er i stand til å jobbe med tekst med sitt utgangspunkt med mest kontekstuell data i verden. På et sosialt medium kan både avsendere - i form av kontoer, interessegrupper og sider - og enkeltinnlegg klassifiseres ut fra en kontekst eller kategori. Siden innholdsstrømmen er personalisert, kan man også se for seg at dette på ulike måter brukes til å danne spesifikke kontekster, hvor personaliseringen som gjøres av innholdsstrømmen indirekte legges til grunn for innholdskontekstene som selges til annonsører. Det kan også tenkes at den personaliserte innholdsstrømmen utgjør en samlet innholdsmessig kontekst som kan klassifiseres og selges. Plattformene vil i alle tilfeller fortsette å samle store mengder brukerdata for å personalisere det ikke-kommersielle innholdet i innholdsstrømmen, og slik vil dette kunne kobles sammen.

Lokalavisenes geografiske nedslag er også noe Facebook og Google sitter på - og antakelig i langt større detalj og med flere kombinasjoner.

Det er også mulig å se for seg at plattformene benytter sine kontekstuelle data på en lang rekke andre måter. Kontekster kan *trenes* på persondata ved hjelp av maskinlæring (AI). Med kunnskap om brukeren, alder, kjønn, bosted, lesemønstre osv., kan det lages spissere kontekster enn det som er mulig med teksten isolert sett. Slik trening kan f.eks. medføre "innhold som er av interesse for unge kvinner" som enklere kan selges til en livsstilsannonsør enn "kultur". Persondata er altså ikke en del av produktet som selges, men brukes til å *forme* et kontekstuellet produkt.

Dette er å anse som eksempler. Plattformene kan ta utgangspunkt i at de har mest kontekstuell data i verden, dominerende posisjoner og enorme teknologiske ressurser og utnytte dette på en rekke måter. Et generelt forbud vil dermed ikke bare frata norske medier en avgjørende finansieringskilde. Det vil også kunne styrke teknologigigantene på bekostning av medienes evne til å finansiere journalistikk på en dramatisk måte.

## **Regelverksutvikling må skje på EU-nivå, ikke nasjonalt nivå**

Utfordringene knyttet til personvern og annonsering er globale, og aktørene man særlig ønsker å regulere befinner seg utenfor Norges grenser. Dersom man skal lykkes med å ha effekt på disse aktørene og dermed på norske brukeres personvern må regelverksutvikling skje på EU-nivå

Dette må også være kommisjonsflertallets syn, gitt at de omtaler en utredning med tanke på "norske og europeiske borgere" og også at en samlet kommisjon understreker at "det er problematisk for personvernet at norske selskaper og globale teknologigiganter ikke opererer under like konkurransevilkår".

Vi registrerer likevel at noen aktører ønsker at Norge skal se på egne nasjonale og generelle annonsereguleringer, som et generelt forbud mot målrettet annonsering. Stortinget har også bedt regjeringen om å se på handlingsrommet innenfor EØS-avtalen.

Uavhengig av handlingsrommet, ville et norsk forsøk på å forby målrettet annonsering på egenhånd, kunne få sterke negative konsekvenser uten at det ville løst personvernproblemet.

For å adressere personverntusselen knyttet til den omfattende datainnsamlingen på tvers av internett, er det nødvendig å ansvarliggjøre globale teknologigiganter og nettsteder langt utenfor Norges grenser, der aktørene som setter standarden og de mest problematiske aktørene befinner seg. En regulering og håndheving av dette kan ikke Norge lykkes med alene.

Dersom et forbud mot målrettet annonsering kunne vært innført i Norge, ville det ikke løst personvernproblemet for norske borgere. Norske forbrukere ville fortsatt - fullt lovlig - blitt sporet over store deler av internett på en måte som de hverken kan forstå eller kontrollere. Datameglere ville fortsatt kunne kjøpt og solgt norske brukeres persondata. Norske aktører som tar personvern på alvor ville på sin side blitt svekket i konkurransen, og finansieringsgrunnlaget for fri og uavhengig journalistikk ville blitt kraftig svekket på et tidspunkt der behovet for et velfungerende mediemangfold er økende. Det vil ikke bare kunne ramme norske medier, men vil også ramme norske virksomheter generelt i konkurransen mot utenlandske aktører.

Sett opp mot Norges EØS-rettslige forpliktelser, fremstår et eventuelt handlingsrom på området som svært snevert, om noe. GDPR regulerer både innsamling og bruk av personopplysninger. EU regulerer også de aller største plattformene spesifikt gjennom Digital Markets Act og både denne og Digital Services Act totalharmoniserer regelverket. I stedet for å søke etter et eventuelt snevert handlingsrom, bør regjeringen konsentrere seg om å utrede europeiske restriksjoner på tredjeparters muligheter til å samle persondata og profilere brukere.

## **Teknologigigantenes problematiske makt og påvirkning på samfunnet må adresseres, men det løses ikke med et forbud mot målrettet annonsering**

Et forbud mot målrettet annonsering presenteres til tider i samfunnsdebatten som en løsning ikke bare på personvernutfordringer, men også på en lang rekke spørsmål, som f.eks. teknologigigantenes markedsdominans, polariserende algoritmer og hatefulle ytringer. Kommisjonen deler ikke dette synet, men av hensyn til den bredere debatten vil vi likevel kommentere dette her.

Dominerende sosiale medier og de globale teknologigigantene påvirker samfunnet på mange fronter, og det kreves nye, politiske svar. Spørsmål som konkurranse, skattlegging, ytringsfrihet, des- og feilinformasjon og polarisering står sentralt. Ytringsfrihetskommisjonen har blant annet behandlet dette i sin rapport. Utfordringsbildet gjør det også avgjørende å styrke den demokratiske beredskapen, herunder de redaktørstyrte mediene. Debatten om teknologiens og teknologigigantenes påvirkning på samfunnet er viktig - og må føres kontinuerlig.

Disse særdeles viktige spørsmålene krever mer komplekse løsninger. Selv med et forbud mot målrettet annonsering som kan håndheves globalt, vil aktører som Facebook ha tilsvarende insentiver som i dag til å samle data for å utvikle sine produkter og sikre engasjement på sine plattformer, samtidig som motvekten i de redaktørstyrte mediene vil være kraftig svekket. Med

eksempelvis en kontekstuell annonsemødel vil fortsatt lønnsomheten maksimeres gjennom å maksimere tiden brukerne bruker på plattformen. Dette kan de oppnå på samme måte som i dag gjennom å presentere engasjerende og relevant innhold, som igjen krever store mengder persondata. Digitale forretningsmodeller er videre i stor grad basert på innsamling av personopplysninger for å sortere innhold og lage mest mulig relevante produkter, uavhengig av om disse er finansiert av markedsføring eller på andre måter.

Utfordringene knyttet til polarisering, hatefulle ytringer m.m. må derfor adresseres på andre måter enn ved et generelt forbud mot målrettet markedsføring. Eventuelle nedkjølende effekter knyttet til lagring av vår digitale adferd, er også et langt bredere spørsmål enn markedsføring.

EUs tilnærming om å skille ut *portvokterne* og de *veldig store globale plattformene* og knytte egne bestemmelser til disse er den mest fruktbare tilnærmingen. Det er særegne utfordringer knyttet til disse tjenestenes egenart og plattformenes dominerende stilling, ikke minst i et ytringsfrihets- og informasjonsfrihetsperspektiv, men også når det gjelder konkurranse og personvern. En rekke av problemene er relatert til disse plattformenes størrelse og rolle, og med en slik tilnærming går man målrettet til verks og unngår å skape enda skjevare konkurransevilkår ved å forsterke disses aktørenes posisjon gjennom generelle pålegg, men skaper heller likere konkurransevilkår.

Det er avgjørende å styrke åpenheten om og innsynet i disse plattformenes virksomhet og påvirkning i Norge. I vårt hørings svar til Ytringsfrihetskommisjonens rapport og i et utdypende brev til Kommunal- og distriktsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet om implementeringen av Digital Services Act kommer vi med konkrete anbefalinger om dette.

Oppsummert ber vi i brevet norske myndigheter om å:

- Sikre at mest mulig informasjon om plattformenes virksomhet tilgjengeliggjøres som følge av DSA og at dette kan brytes ned på nasjonalt nivå
- Sikre at det er en politisk prosess knyttet til reguleringen av plattformene og en aktiv ansvarliggjøring av plattformene i offentligheten. Vi foreslår at regjeringen sammenstiller informasjonen om plattformenes virksomhet og påvirkning til Stortinget, som i sin saksbehandling bør invitere teknologigigantene til en åpen høring.
- Norge må også i lys av dette jobbe for en rask evaluering av DSA og ha klare posisjoner inn i dette..
- Blant de viktigste kravene Norge kan jobbe for, er utvidet tilgang til data. Dette innebærer eksempelvis å utvide "forskertilgangen" som DSA åpner for til eksempelvis journalister og å sikre at faktasjekk-organisasjoner får tilgang. Krav om lokalt forankrede tilsynsråd, språkkrav for moderatører, tilstedeværelse i Norge m.m. bør også vurderes.

For å sikre et aktivt mottak for posisjoner og krav i EU-systemet bør Norge jobbe for at en evaluering av DSA skjer så raskt som mulig og å ha klare posisjoner inn i oppfølgingen av dette. Skal Norge kunne spille en slik rolle, krever det at vi raskt implementerer DSA.

## Kapittel 10

MBL deler kommisjonens ønske om mer debatt knyttet til den teknologiske utviklingen og viktige samfunnsprosmål som personvern. Likevel vil vi påpeke at forslaget om en nasjonal

personvernpolitikk fremstår uklart. Det er viktig at regjeringens arbeid med personvern gjøres på en måte som sikrer nødvendige interesseavveininger, og dette arbeidet bør rammes inn på en god måte.

Ved overrekkelsen uttalte statsråden at “[d]et er ikke tvil om at personvern er et grunnleggende forhold som det er utrolig viktig å ivareta. Og så er det mange krevende avveininger i et samfunn. Der personvern hensyn også skal og veies opp mot andre viktige samfunnshensyn som en ønsker å ivareta i ulike sammenhenger”. Dette er et godt utgangspunkt også for videre oppfølging.

Dette fremgår også av fortalen til personvernforordningen, pkt 4, som lyder: «Behandling av personopplysninger bør ha som formål å tjene menneskeheten. Retten til vern av personopplysninger er ikke en absolutt rettighet; den må ses i sammenheng med den funksjon den har i samfunnet, og veies mot andre grunnleggende rettigheter i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet».

Nettopp av hensyn til interesseavveiningene fremstår det naturlig at regjeringen følger opp dette gjennom Hurdalsplattformens punkt om å “Utarbeide en nasjonal strategi og retningslinjer for personvern og digitalt privatliv”, heller enn f.eks. en overordnet stortingsmelding med prinsipper.

Blant interesseavveiningene som er sentrale er hensynet til ytringsfriheten og informasjonsfriheten. I det redaksjonelle arbeidet møter mediene eksempelvis innsynsutfordringer som er begrunnet i en usikkerhet om personvernregelverk. Forslag som er begrunnet i personvernshensyn vil kunne støte mot ytrings- og informasjonsfriheten. Kommisjonen har i liten grad drøftet slike interesseavveininger.

Ytringsfrihetskommisjonen har derimot nylig vært på høring, og det er viktig at regjeringen ser dette i sammenheng. Vi viser til høringssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag som adresserer disse spørsmålene.

Vi viser også til avsnittet “Regelverksutvikling må skje på EU-nivå, ikke nasjonalt nivå”. Personvernutfordringene som oppleves digitalt, og særlig i annonsemarkedet, er grenseoverskridende og må løses med internasjonalt samarbeid og felles EU-regler må legges til grunn. Det er nødvendig for å sikre at reglene får effekt på personvernet, og norske personvernregler som går ut over EU-regelverket vil kunne svekke mediemangfoldet og norske virksomheter uten å løse personvernproblemet for norske borgere.

## **Kapittel 12:**

Kommisjonen fremmer i dette kapitlet en rekke anbefalinger om åpenhet og innsyn som vi vil ta med inn i arbeidet med mediebedriftenes felles personverntilnærming.

## **Kapittel 13:**

Et uklart regelverk skaper stort behov for veiledning. Det er riktig og positivt at kommisjonen understreker dette. Derfor mener vi også det er av stor betydning at kommisjonens anbefaling om tydelige rammer for dette følges opp:

"Personvernkommisjonen mener det er viktig at det etableres tydelige rammer for henholdsvis veiledning og tilsyn i Datatilsynet. Kommisjonen mener det kan være hensiktsmessig at tilsynet organiserer seg slik at en behandlingsansvarlig ikke risikerer å få tilsyn basert på informasjon som stammer fra dialog knyttet til Datatilsynets veiledning av virksomheten."

For mediebedriftene har det vært fruktbart å kunne ha dialog med Datatilsynet knyttet til tolkning og praktisering av skjønnsmessig regelverk. Det vil være svært viktig også fremover, slik at man kan finne balanserte løsninger. Det er viktig at veiledning og dialog er mulig og at uklarhet ikke blir møtt med tilsyn eller trusler om tilsyn når regelverket er uklart.

Samtidig er det av stor betydning å ha et effektivt tilsyn mot klare og grove brudd.

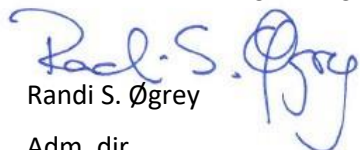
Vi støtter også, som påpekt i kapittel 9, anbefalingen om at "regjeringen arbeider for å opprette tilsynsmyndigheter på europeisk nivå med myndighet og ansvar for å sørge for effektiv håndhevelse av personvernregelverket overfor de globale plattformaktørene, tilsvarende bestemmelsene som er inntatt i Digital Markets Act".

## **Andre saker**

Personvernet knytter seg også til andre spørsmål for de redaktørstyrte journalistiske mediene, blant annet innen kildevern og innsyn. Vi viser i disse spørsmålene til Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlags høringsuttalelser.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

  
Randi S. Øgrey

Adm. dir.