



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Klikk her for adresse.

postmottak@kmd.dep.no

Vår dato 17.03.2021

Deres dato 25.02.2021

Vår referanse

Deres referanse

Om Digital Markets Act og Digital Services Act

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. MBL skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal arbeide for gode og stabile rammebetingelser som fremmer et mangfold av økonomisk sunne medier. MBL har rundt 330 medlemmer fra alle typer medier, herunder 151 lokale mediehus. MBL er en landsforening i NHO.

Departementet ba 25. februar om innspill til EU-kommisjonens forslag til regelverk for digitale tjenester: de to forordningene Digital Markets Act og Digital Services Act. Begge disse er av vesentlig betydning for mediebedrifter, og MBL vil uttrykke stor støtte både til intensjonene bak og til EU-kommisjonens forslag. Vi vil her kommentere temaer av spesiell viktighet for mediebransjen.

1 Overordnet om begge forslagene

Ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet er sentrale og nødvendige verdier i et demokratisk samfunn. Sammen med tillit og åpenhet, både mellom folk og mellom folk og samfunnsinstitusjoner, er dette svært viktige verdier som er under press mange steder, ofte hjulpet av desinformasjon og konspirasjonsteorier som spres hos de globale nettaktørene. Derfor er tiltak som bidrar til å styrke disse verdiene viktige.

Digital Services Act (DSA) er viktig fordi den legger opp til et ansvarsregime for 'ulovlig innhold' basert på nasjonal lovgiving, ikke EU-lovgiving. Det er viktig at DSA ivaretar hensyn til ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet slik dette er regulert nasjonalt.

Noen ønsket å inkludere 'skadelig innhold', noe MBL er mot. Begrunnelsen for at skadelig, men lovlig, innhold ikke skal sanksjoneres er at det kan føre til uforutsigbare og politisk motiverte inngrep i ytringsfriheten, en grunnleggende demokratisk verdi. Grensene for lovlige ytringer må fastsettes i lov, og ikke på noen annen måte.

Samfunnet trenger økonomisk sunne medier, som kan fungere som arenaer for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt. Mediebransjen har etter hvert en god del erfaring med å konkurrere mot disse aktørene, og selv om de også gir muligheter for mediene er det svært krevende når man konkurrerer på ulike vilkår gjennom at disse aktørene vokser uten noen effektiv regulering av innholdet. Det svekker selvsagt mediene, og siden redaktørstyrte, journalistiske medier er sentrale i demokratiets infrastruktur så svekkes også demokratiet.

Digital Markets Act (DMA) er viktigere for mediebedrifters konkurranseevne enn DSA, fordi DMA regulerer markedsatferd og konkurranse for globale aktører som i praksis er portvoktere. DMA har som mål å gjenopprette konkurransebalansen i det digitale markedet. Forslaget utfyller eksisterende EU (og nasjonale) konkurranseregler. Forslaget åpner for å regulere på forhånd (ex ante), uten å begrense muligheten til å gripe inn i etterkant. Begge deler er viktig. DMA vil, om forslaget ikke utvannes, ha stor betydning for mediene i konkurransen med plattformene.

2 Digital Markets Act (DMA)

Ny regulering av det digitale markedet må sikre rettferdig konkurranse og beskytte de mindre, ofte nasjonale aktørene mot store, globale aktører som fungerer som portvoktere, samt bidra til å fremme europeisk digital innovasjon. Med dette som utgangspunkt har MBL en rekke kommentarer til forslaget som kan oppsummeres som følger:

- MBL er enig i beskrivelsen av utfordringene i det digitale markedet og den foreslåtte tilnærmingen til å forbedre situasjonen gjennom å fokusere på portvoktere og plattformer.
- Det er helt sentralt at alle de foreslåtte bestemmelsene i artikkel 5 og 6 opprettholdes i den videre behandlingen.
- Det er også viktig at det er EU som skal håndheve etterlevelse av DMA; ikke de enkelte landene.
- DMA bør imidlertid ikke begrense medlemsstatene fra å innføre ytterligere restriksjoner hvis det anses nødvendig og det ikke foreligger en EU-løsning.

Utgangspunkt

MBL er enig i EU-kommisjonens syn på utviklingen i det digitale markedet, som er preget av svært store plattformer som har tatt dominerende posisjoner og fungerer som portvoktere i kraft av volum, omfattende datamengder og evne til å kontrollere markedet og effektivt forhindre at konkurrenter kommer inn. En situasjon preget av mangel på konkurranse vil over tid kunne påvirke kvalitet på tilbudet og valgfrihet for forbrukerne, og gi lavere innovasjon.

De dominerende plattformene har stor innflytelse på finansieringen som journalistiske medier er avhengige av for å kunne utføre sin funksjon i et demokratisk samfunn, og deres mulighet til å drive virksomhet på rettferdige markedsvilkår.

Forpliktelser

MBL støtter alle forpliktelser for portvoktere som kommisjonen foreslår i artikkel 5 og 6 for å forhindre misbruk av en dominerende markedsposisjon i det digitale markedet. Disse er:

Article 5 Obligations for gatekeepers

In respect of each of its core platform services identified pursuant to Article 3(7), a gatekeeper shall:

(a) refrain from combining personal data sourced from these core platform services with personal data from any other services offered by the gatekeeper or with personal data from third-party services, and from signing in end users to other services of the gatekeeper in order to combine personal data, unless the end user has been presented with the specific choice and provided consent in the sense of Regulation (EU) 2016/679.;

(b) allow business users to offer the same products or services to end users through third party online intermediation services at prices or conditions that are different from those offered through the online intermediation services of the gatekeeper;

(c) allow business users to promote offers to end users acquired via the core platform service, and to conclude contracts with these end users regardless of whether for that purpose they use the core platform services of the gatekeeper or not, and allow end users to access and use, through the core platform services of the gatekeeper, content, subscriptions, features or other items by using the software application of a business user, where these items have been acquired by the end users from the relevant business user without using the core platform services of the gatekeeper;

(d) refrain from preventing or restricting business users from raising issues with any relevant public authority relating to any practice of gatekeepers;

(e) refrain from requiring business users to use, offer or interoperate with an identification service of the gatekeeper in the context of services offered by the business users using the core platform services of that gatekeeper;

(f) refrain from requiring business users or end users to subscribe to or register with any other core platform services identified pursuant to Article 3 or which meets the thresholds in Article 3(2)(b) as a condition to access, sign up or register to any of their core platform services identified pursuant to that Article;

(g) provide advertisers and publishers to which it supplies advertising services, upon their request, with information concerning the price paid by the advertiser and publisher, as well as the amount or remuneration paid to the publisher, for the publishing of a given ad and for each of the relevant advertising services provided by the gatekeeper.

Article 6 Obligations for gatekeepers susceptible of being further specified

1. In respect of each of its core platform services identified pursuant to Article 3(7), a gatekeeper shall:

(a) refrain from using, in competition with business users, any data not publicly available, which is generated through activities by those business users, including by the end users of these business users, of its core platform services or provided by those business users of its core platform services or by the end users of these business users;

(b) allow end users to un-install any pre-installed software applications on its core platform service without prejudice to the possibility for a gatekeeper to restrict such un-installation in relation to software applications that are essential for the functioning of the operating system or of the device and which cannot technically be offered on a standalone basis by third-parties;

(c) allow the installation and effective use of third party software applications or software application stores using, or interoperating with, operating systems of that gatekeeper and allow these software applications or software application stores to be accessed by means other than the core platform services of that gatekeeper. The gatekeeper shall not be prevented from taking proportionate measures to ensure that third party software applications or software application stores do not endanger the integrity of the hardware or operating system provided by the gatekeeper;

- (d) refrain from treating more favourably in ranking services and products offered by the gatekeeper itself or by any third party belonging to the same undertaking compared to similar services or products of third party and apply fair and non-discriminatory conditions to such ranking;*
- (e) refrain from technically restricting the ability of end users to switch between and subscribe to different software applications and services to be accessed using the operating system of the gatekeeper, including as regards the choice of Internet access provider for end users;*
- (f) allow business users and providers of ancillary services access to and interoperability with the same operating system, hardware or software features that are available or used in the provision by the gatekeeper of any ancillary services;*
- (g) provide advertisers and publishers, upon their request and free of charge, with access to the performance measuring tools of the gatekeeper and the information necessary for advertisers and publishers to carry out their own independent verification of the ad inventory;*
- (h) provide effective portability of data generated through the activity of a business user or end user and shall, in particular, provide tools for end users to facilitate the exercise of data portability, in line with Regulation EU 2016/679, including by the provision of continuous and real-time access;*
- (i) provide business users, or third parties authorised by a business user, free of charge, with effective, high-quality, continuous and real-time access and use of aggregated or non-aggregated data, that is provided for or generated in the context of the use of the relevant core platform services by those business users and the end users engaging with the products or services provided by those business users; for personal data, provide access and use only where directly connected with the use effectuated by the end user in respect of the products or services offered by the relevant business user through the relevant core platform service, and when the end user opts in to such sharing with a consent in the sense of the Regulation (EU) 2016/679; ;*
- (j) provide to any third party providers of online search engines, upon their request, with access on fair, reasonable and non-discriminatory terms to ranking, query, click and view data in relation to free and paid search generated by end users on online search engines of the gatekeeper, subject to anonymisation for the query, click and view data that constitutes personal data;*
- (k) apply fair and non-discriminatory general conditions of access for business users to its software application store designated pursuant to Article 3 of this Regulation.*

Det må understrekes at alle punktene i artikkel 5 og 6 er av stor betydning for å hindre misbruk av markedsrett, og at alle punktene derfor må vedtas.

Det er uklart hva som vil være konsekvensene når det for artikkel 6 sies «*susceptible of being further specified*». I prinsippet er det bekymringsfullt om forordningen gir EU-kommisjonen fullmakt til å innføre ad hoc-regulering. Dette bør derfor kanskje defineres ytterligere.

Tilsyn med DMA

MBL er enig i at det er EU-kommisjonen som må overvåke overholdelse av forordningen, og ikke de enkelte medlemslandene. Det har i andre sammenhenger vist seg å være svært uhenksommessig at store plattformer kan velge nasjonal tilknytning i EU selv, avhengig av hvor regelanvendelsen oppleves mest hensiktsmessig. Basert på at regelanvendelsen må være lik, og

også på kompleksitet og ressurser som går med til tilsyn, er det riktig at tilsynsmyndighet er på EU-nivå.

Mulighet for nasjonal regulering

Forslaget begrenser EUs medlemsland fra å innføre ytterligere nasjonale tiltak. Målet er å sikre harmonisering av det digitale markedet, noe som er positivt. Ulempen er imidlertid at hvis EU-reglene som til slutt vedtas viser seg å være utilstrekkelige, er landene i EØS-området avskåret fra å innføre egne regler på dette området. Derfor anbefaler MBL at forordningen blir en minimumsregulering som gir nasjonalt handlingsrom for å etablere ytterligere regler.

3 Digital Services ACT (DSA)

MBL støtter intensjonene bak EU-kommisjonens forslag, og vil kommentere noen områder av spesiell betydning for mediebransjen.

Forslaget til forordning bygger videre på e-handelsdirektivet, som er mer enn 20 år gammelt. Det er et åpenbart behov for en oppdatert avklaring av hvilket ansvar store digitale plattformer har for å forhindre spredning av ulovlig innhold, og å beskytte den sentrale rollen som journalistiske medier har i demokratiske samfunn.

Ny regulering må samtidig ta hensyn til presse- og ytringsfrihet, beskyttelse befolkningen mot ulovlig innhold og fremme digital innovasjon.

MBLs synspunkter kan oppsummeres slik:

- Utgangspunktet må være at 'det som er ulovlig i den analoge verden, også må være ulovlig i det digitale'. Reguleringen må kun gjelde ulovlig innhold.
- Regulering må ikke begrense ytringsfriheten til private borgere eller gripe inn i redigerte mediers selvregulering og ansvar for eget innhold.
- Regulering av ulovlig innhold må styres av nasjonal ytringsfrihetslovgiving.
- Man må videreutvikle dagens 'varsel og ta ned system', til et mer robust 'varsel, ta ned og forbli nede' system.
- Ansaret for informasjonen knyttet til transparens i annonsering må kun hvile på aktørene som anvender og har kunnskap om disse kriteriene.
- Det bør tas inn en bestemmelse som utvetydig sikrer at journalistisk innhold fra medier som allerede er underlagt redaksjonelt ansvar og kontroll, unntas fra bestemmelsene, og at plattformer ikke kan fjerne innhold fra slike medier.
- MBL støtter at forordningen har spesielt fokus på veldig store plattformer (Very Large Online Platforms, eller VLOPs).

Ulovlig innhold

Den gjeldende bestemmelsen i e-handelsdirektivet, som i utgangspunktet fritar plattformer for ansvar for innholdet som brukerne laster opp, har gjort store plattformer til et effektivt og attraktivt sted for aktører som ønsker å spre ulovlig innhold. Utgangspunktet må være at 'det som er ulovlig i den analoge verden, også må være ulovlig i det digitale', slik Vestager har uttalt. Reguleringen må kun gjelde ulovlig innhold.

All EU-regulering må sikre ytrings- presse- og informasjonsfrihet. Regulering må derfor ikke begrense ytringsfriheten til private borgere eller gripe inn i redigerte mediers selvregulering og ansvar for eget innhold.

Tilsyn med DSA og styrking av dagens 'varsel og ta ned system'

Det er så omfattende forskjeller for grensene for ytringsfrihet i de forskjellige EU- og EØS-landene at den eneste realistiske tilnærmingen er å ha tilsyn med dette i henhold til nasjonal lovgivning. På den annen side bør en bestemmelse av hva slags ansvar nettverkene skal ha i henhold til nasjonal lovgivning, og hvordan dette ansvaret skal styres, reguleres på EU-nivå.

EU må derfor bestemme hva slags ansvar plattformene skal ha, hvilke definisjoner som skal gjelde og man må videreutvikle dagens 'varsel og ta ned system', til et mer robust 'varsel, ta ned og forbli nede' system. Problemet med dagens system kan illustreres gjennom to eksempler:

- En offentlig ansatt trues med fysisk vold i et innlegg på Facebook. Innlegget flagges av en bruker, Facebook foretar en vurdering og fjerner innlegget fordi det helt klart er ulovlig.
- En offentlig ansatt trues med fysisk vold i et innlegg på Facebook. Det er en organisert handling, og samme type trusler mot denne personen sendes ut fra hundre forskjellige IP-adresser omtrent samtidig. 80 av disse blir umiddelbart flagget og tatt ned, men noen av de siste 20 blir ikke flagget før det har gått flere dager, og i mellomtiden har de spredt seg til titusenvís av mottakere før de kan bli stoppet.

De som ønsker å skade, selv om de vet at det de gjør er ulovlig, har lært seg å utnytte svakhetene i forsvarsmekanismen varsel og ta ned-systemet er ment å være.

Forståelsen av e-handelsdirektivet har vært at plattformer bare er forpliktet til å fjerne de spesifikke innleggene de får varsel om. Det er ingenting som hindrer plattformer, basert på egne bruksvilkår, i å fjerne lignende ulovlige innlegg som de allerede har fått varsel om.

EU-domstolen avklarte forståelsen av denne bestemmelsen i e-handelsdirektivet i sak C-18/18, *Eva Glawischnik-Piesczek v Facebook Ireland Limited*. Her bekreftet domstolen at en domstol i Østerrike hadde rett til å pålegge Facebook å fjerne lignende innlegg som det domfelte. EU-domstolen slo videre fast at østerrikske domstoler hadde mulighet til å kreve dette også for lignende innlegg spredt til andre jurisdiksjoner.

Vi mener at den nevnte dommen gir grunnlag for å inkludere et krav om å fjerne også samme eller lignende innlegg som det som plattformen er varslet om, og som er vurdert som ulovlig. Her er det viktig at det tas hensyn til kontekst, og vi mener derfor at dette ikke bør skje automatisert fordi risikoen da er stor for at det kan bli fjernet innhold som er lovlig.

Vi foreslår altså at hvis en plattform fjerner en bestemt fil eller innlegg som inneholder ulovlig innhold, bør plattformen samtidig sjekke om det er andre kopier av den samme filen eller innlegget på plattformen, og også fjerne disse. Denne vurderingen må gjøres av ansatte som er opplært til å foreta slike vurderinger. Et slikt pålegg vil vesentlig styrke kampen mot ulovlig innhold, uten at ytringsfriheten og rettssikkerheten kompromitteres.

Transparens og digital annonsering

MBL støtter at Artikkel 24 (c) i forslaget krever at det skal kunne gis informasjon om hvilke parametere som brukes til å målrette annonser. I praksis har imidlertid ikke digitale medier alltid slik informasjon, da kriteriene og de underliggende dataene ofte bare er kjent av aktørene som

bruker kriteriene til å kjøpe reklameplass på digitale medier. Så kravet bør følges av en bestemmelse om at denne informasjonen skal gis til mediene på en standardisert måte som lett kan kommuniseres til brukerne, og at ansvaret for å sikre at informasjonen er fullstendig kun hviler på aktørene som anvender og har kunnskap om disse kriteriene.

Beskyttelse av innhold fra redigerte medier

Redigerte medier kan av og til måtte beskrive samfunnsmessige forhold som kan omfatte innhold som bryter med de generelle retningslinjene til plattformer. Det kan for eksempel være at en plattform ikke tillater rasistiske uttalelser, men det må likevel være mulig for redigerte mediet å dokumentere dette når det har offentlig interesse.

Det er derfor positivt at det vises til at det skal tas hensyn til 'freedom of expression and information, as well as the freedom and pluralism of the media' i recital 105:

«This Regulation respects the fundamental rights recognised by the Charter and the fundamental rights constituting general principles of Union law. Accordingly, this Regulation should be interpreted and applied in accordance with those fundamental rights, including the freedom of expression and information, as well as the freedom and pluralism of the media. When exercising the powers set out in this Regulation, all public authorities involved should achieve, in situations where the relevant fundamental rights conflict, a fair balance between the rights concerned, in accordance with the principle of proportionality.»

Hensynet til redigerte medier bør imidlertid sikres tydeligere i lovteksten. MBL foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse som utvetydig sikrer at journalistisk innhold fra medier som allerede er underlagt redaksjonelt ansvar og kontroll, unntas fra bestemmelsene, og at plattformer ikke kan fjerne innhold fra slike medier.

Fokus på veldig store plattformer

MBL støtter at forordningen har spesielt fokus på veldig store plattformer (Very Large Online Platforms, eller VLOPs), der problemene er mest utbredt. MBL er derfor overordnet enig i de tiltak som foreslås i Section 4 for VLOPs med 45 millioner eller flere månedlige aktive brukere i EU.

Utdyping

Vi bidrar om ønskelig gjerne til en nærmere dialog om og utdypning av synspunktene.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Randi S. Øgrey

Adm. dir.