



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Klikk her for adresse.

postmottak@kmd.dep.no

Vår dato 15.10.2021

Deres dato 02.07.2021

Vår referanse

Deres referanse 21/3980

Høringsuttalelse om forslag til ny ekomlov

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.

1. Forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat av 2. juli 2021 med forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) inngir med dette høringssvar knyttet særlig til forslaget til § 3-7 om informasjonskapsler (cookies) i ny ekomlov. Departementet har bedt om «høringsinstansenes syn på krav til samtykke, og hva som er den beste måten å gjennomføre samtykkekravet på i praksis». Dette er avgjørende for medienes evne til å finansiere sentrale demokratiske funksjoner som nyhetsformidling og samfunnsdebatt, og forslaget er derfor av kritisk betydning for mediene¹.

Vi viser også til høringsuttalelse fra TV 2, og støtter denne.

2. Oppsummering

- Regler om cookies og andre identifikatorer er grunnleggende rammevilkår for norske publisister, ettersom slik teknologi utgjør teknisk infrastruktur for opprettholdelse av annonseinntekter.
- Endringer i regelverket bør gjøres med varsomhet, og vi etterlyser en konsekvensutredning av lovforslaget, herunder virkning av ulike måter å skjerpe samtykkekravet på.

¹ Medier som faller inn under medieansvarsloven.

- Et skjerpet samtykkekrav til cookies og andre identifikatorer vil svekke norske publisisters konkurranseevne mot globale teknologigiganter, samt redusere norske mediers inntektsgrunnlag og ha uheldige samfunnsmessige konsekvenser.
- For redaksjonelle medier må cookies som behøves for å opprettholde finansieringen av journalistikk anses som nødvendige, og dermed unntas krav om samtykke. Også en rekke andre cookies er i praksis avgjørende for utvikling og forbedring av tjenester, og må anses som nødvendig og dermed unntas kravet om samtykke.
- MBL oppfordrer departementet til å avvente en endring av ekomlovens regel om cookies, da det vil være lite hensiktsmessig å pålegge norske virksomheter nye krav i form av et regelverk som innen kort tid vil kunne måtte endres når kommunikasjonsvernforordningen vedtas og skal implementeres i norsk lov.
- Hensynet til ytringsfrihet og mediemangfold bør inntas i lovens formålsbestemmelse, og likestilles med hensynet til næringsutvikling og innovasjon.

3. Regler om cookies og andre identifikatorer er grunnleggende rammevilkår for norske medier

Norske mediers forretningsmodell er i hovedsak basert på to direkte inntektskilder: brukerinntekter og annonseinntekter. Annonser har vært en hovedinntektskilde for å finansiere journalistikk og gi informasjon til befolkningen siden de første avisene kom på 1700-tallet. Dette har vært avgjørende for å holde prisen på aviser så lav at de fleste etter hvert hadde mulighet til å skaffe seg tilgang til etterrettelig informasjon og dermed kunne delta i samfunnsdebatten. Sammen med en svært stor og mangfoldig avisflora - både i geografisk, verdimessig og tematisk forstand - har dette bidratt til et høyt kunnskapsnivå i befolkningen. Dette har igjen bidratt til at Norge er et egalitært samfunn preget av høy tillit. Det er først de senere årene at brukerinntektene, det vil si inntekter fra abonnement og løssalg, er blitt større enn annonseinntektene for mange norske aviser. Men selv de avisene som har størst andel brukerinntekter er helt avhengige av annonseinntektene for fortsatt å kunne finansiere journalistikken og fylle sitt samfunnsoppdrag.

Annonseproduktene har endret seg opp gjennom historien, i tråd med at mediekanalene er endret og at ny teknologi etter hvert har kommet til. Fremveksten av internett fra midten av 1990-tallet, og noen år senere gjennombruddet for søkemotoren Google og nettverket Facebook, medførte omfattende endringer. Kombinasjonen førte til mediekrisen, som gjorde at de tradisjonelle redaktørstyrte mediene mistet en svært stor del av sine annonseinntekter. Etter hvert har de tradisjonelle mediene utviklet tekniske løsninger for å kunne konkurrere om de digitale annonseinntektene, og dermed konkurrere med plattformer som Google og Facebook.

Cookies og lignende identifikatorer er helt sentrale for å kunne opprettholde annonseinntekter i digitale publikasjoner, og inngår som essensielle verktøy i den tekniske infrastrukturen som annonseringen er avhengig av. Dette gjelder uavhengig av hva slags nettbaserte annonser man sikter til. For å kunne velge ut en annonse, hindre annonsesvindel og gjennomføre helt grunnleggende måling av annonser (for eksempel om en annonse blir vist til noen) er cookies og lignende identifikatorer helt avgjørende. Cookies og lignende identifikatorer er også viktige for å etablere grunnlag for fakturering og betaling mellom publisist og annonsør. De aktører som mest sannsynlig har best forutsetninger for å sikre annonseinntekter uten noen form for cookies eller identifikatorer, er etter vår vurdering de aktørene som har størst utbredelse over hele internett. Dette betyr i praksis Google og Facebook. Strengere regler for bruk av cookies og andre

identifikatorer i form av skjerpede samtykkekrav vil derfor ytterligere svekke norske redaksjonelle mediers posisjon i annonsemarkedet.

Det er viktigere enn noen gang å opprettholde mediens inntektsgrunnlag. Utviklingen vi ser med falske nyheter, polarisering og «ekkokamre» er bekymringsfull og må motarbeides. Her spiller frie og uavhengige medier en avgjørende rolle. Demokratiet hviler på at vi har en kunnskapsbasert samfunnsdebatt. Journalistikk er først og fremst en samfunnsfunksjon, et offentlig gode. Det er gjennom de redigerte mediene at folk får nyheter de kan stole på, og det er i disse mediene at de mange stemmene i den offentlige samtalen løftes frem slik at det er mulig å ha en rasjonell, faktabasert debatt. Man bør være varsom med å innføre lovgivning som kan svekke mediene og derigjennom demokratiets infrastruktur.

Regler om cookies og andre identifikatorer er altså grunnleggende rammevilkår for norske medier. Dersom kravet til samtykke til cookies og andre identifikatorer strammes inn, vil dette kunne innebære en betydelig reduksjon i norske redaksjonelle mediers annonseinntekter.

Slike forhold ser ikke ut til å være vurdert og tatt i betraktning ved utarbeidelsen av forslaget til endringer. Det er helt avgjørende at slike konsekvenser grundig vurderes før endringer gjennomføres.

4. Medienes samfunnsrolle

MBLs utgangspunkt er mediens samfunnsrolle og de utfordringer og muligheter de står overfor i en økonomi som i økende grad er datadrevet. Medienes samfunnsoppdrag er både en sentral del av demokratiets infrastruktur og viktig for komparative fortrinn Norge har, som tillit og kompetanse.

Staten har en grunnlovsfestet forpliktelse til å «*lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale*» (Grunnloven §100). Redaktørstyrte, journalistiske massemedier er derfor en av grunnsteinene i et fritt og demokratisk samfunn. Medier har en samfunnsverdi som demokratisk infrastruktur. Det er viktig at den infrastrukturen vi har i dag, med 190 lokalaviser over hele landet og rundt 30 nisje- og nasjonale mediehus, opprettholdes. Lovgivningen må legge til rette for dette.

Det må være en sentral målsetting å ta vare på mediens mulighet og kapasitet til å produsere nyheter, aktualiteter og debatt. En innstramning av kravene til samtykke til cookies og andre identifikatorer vil få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser, særlig tatt i betraktning at dette vil lede til en svekkelse av norske mediebedrifter i konkurransen med Google, Facebook og andre fremvoksende kjemper i et globalt marked. Skjerpede krav til samtykke vil svekke de redaktørstyrte mediens mulighet til å beholde markedsandeler i konkurranse med verdens største tech-selskaper.

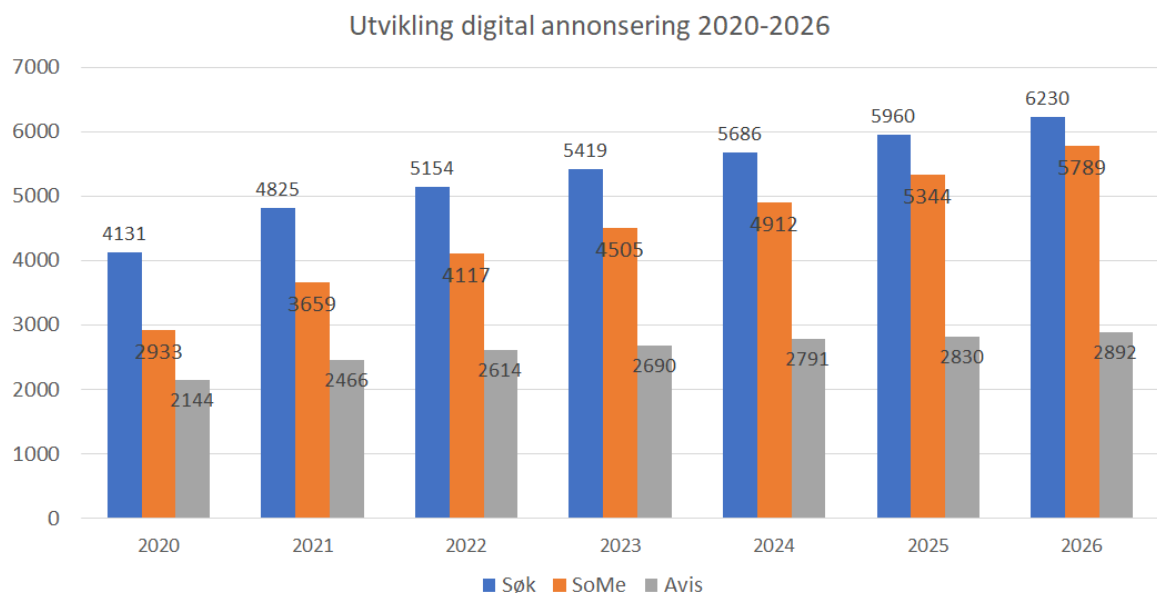
Reklameinntekter er en sentral del av «ytringsfrihetens økonomi». Forslaget, slik det foreligger, vil representere en betydelig begrensning i de redaktørstyrte mediens evne og mulighet til å finansiere sitt redaksjonelle og journalistiske oppdrag og sin demokratiske funksjon. Dersom departementets forslag til regler for cookies blir gjennomført, vil det innebære en direkte svekkelse av ytringsfriheten og ytringsfrihetens infrastruktur, og i sin ytterste konsekvens kunne ha en «chilling effect» på samfunnsdebatten som følge av svekket inntektsgrunnlag og følgelig svekket redaksjonell styrke og gjennomføringskraft. Vi minner i den forbindelse om at også kommersielle ytringer har et vern etter Grunnloven § 100.

5. Medienes krevende situasjon

Mediene er midt i en krevende digital transformasjon. Mediehusene lykkes godt i det digitale brukermarkedet, hvor veksten har vært formidabel siden 2016 da mva-fritak for digitalt nyhets- og aktualitetsinnhold ble innført. Brukerne får tilbud på alle plattformer, og digitale forteller- og formidlingsteknikker videreutvikles. Norske mediehus er her blant de fremste i verden. Avisene har nå 1,3 millioner heldigitale abonnementer, og TV 2 har økt antall Play-kunder med flere hundre tusen på tre år og har passert 500.000 abonnenter.

Gode økonomiske resultater for mediehusene er i betydelig grad drevet frem av kostnadskutt, noe som var særlig merkbart i 2020. Annonseinntekter fra papiraviser faller mye, hvert år. Nær 5 mrd. kr er i perioden 2012 – 2020 blitt borte fra annonsering i papirutgaver, som tradisjonelt var den primære inntektskilden til finansiering av journalistikk. Antall magasintitler er redusert fra 95 til 52 fra 2012 til 2019. Annonsering på lineær-TV er ventet å falle fremover.

Norske publisisters digitale annonseomsetning var anslagsvis 2,1 mrd. i 2020, inkl. omsetning fra avisenes web-tv tilbud. Digitalannonsering i mediehusene øker, men er ikke i stand til å kompensere for fallet på papir. Den klart kraftigste veksten i digital annonsering kommer i hovedsak hos Google og Facebook. Google vil anslagsvis ha hentet mer enn 4,1 mrd. i det norske annonsemarkedet i 2020. Facebook alene hadde i 2020 i Norge vesentlig større digitale annonseinntekter enn alle redaksjonelle norske nettsteder samlet. En langtidsprognose utviklet av IRM viser at Google (søk) og Facebook (SoMe) til sammen vil omsette for 12 milliarder i 2026.



Kilde: IRM (<https://www.irm-media.se/no/forside>)

Summen av disse trendene er en situasjon hvor vi på ingen måte er ferdig med digitaliseringen, og hvor vi heller ikke er garantert et utfall som betyr at vi klarer å ta vare på sterke redaksjonelle posisjoner over hele Norge.

Inntekspotensialet i brukermarkedet er neppe stort nok til å dekke opp for ytterligere store fall i annonseinntektene og kostnadsøkninger gjennom alminnelig pris- og lønnsvekst. Prognoser for

den økonomiske utviklingen i den norske mediebransjen frem til 2026, utarbeidet av MBL for Kulturdepartementet, viser dette. Tallene viser at vi ikke har kommet frem til en bærekraftig digital forretningsmodell for finansiering av norsk journalistikk, selv om de økonomiske resultatene de siste 2-3 årene har vært gode for mange norske mediebedrifter.

Sett fra et bruker-/borgerperspektiv er det som står på spill tilgang for alle til fri, uavhengig kvalitetsjournalistikk. Det er også slik at brukerne forventer både redaksjonelt innhold og annonser når de besøker en avis. Avisene har i mer enn 250 år hatt en tosidig forretningsmodell, med inntekter fra annonsører og brukere. Annonseinntektene bidrar til en lavere pris for abonnenter, og dessuten tilgang til en hel del innhold på norske nyhetsnettsteder uten brukerbetaling.

I en tid der mange land opplever polarisering, med derpå følgende dannelse av ekkokamre og isolasjon fra storsamfunnet, er det grunn til å frykte at et mindre tilbud av etterrettelig og balansert informasjon vil eskalere problemene. Selv om Norge har bedre forutsetninger enn de fleste for å holde samfunnet samlet, så er heller ikke vi skjebnebestemt til en slik virkelighet i tiden som kommer.

Myndighetene er forpliktet til å ta hensyn til proporsjonaliteten ved endrede pålegg etter reglene for personvern: Hvordan nye krav vil slå ut for berørte bedrifter, sammenlignet med konkurrenter, og bredere, hva blir samfunnseffekten? Det er helt avgjørende at beslutninger og krav fra myndigheter tas basert på grundige konsekvensvurderinger, der ulike perspektiver i samfunnet hensyntas.

Dette er bakteppet når vi kommenterer forslag til ny ekom-lov. Endringer i regler av stor betydning for digital annonsering vil ha avgjørende innflytelse på norske mediers evne og mulighet til å konkurrere om digitale annonseinntekter, og i siste hånd på deres evne til å finansiere journalistikk. Det er i stedet de store globale aktørene, Facebook og Google, som vil kunne styrke sin posisjon, som beskrevet i det følgende.

6. Rettslig kontekst - Grunnloven og regulering i kommende kommunikasjonsvernforordning

Staten har en grunnlovsfestet forpliktelse til å «*lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale*» (Grunnloven §100). Redaktørstyrte, journalistiske massemedier er derfor en av grunnsteinene i et fritt og demokratisk samfunn. I EUs *Charter of Fundamental Rights* art. 11 anerkjennes sågar mediapluralisme.

MBL mener at gjennomføring av endringer som vil bidra til å svekke medienes evne til å finansiere journalistikken ikke er i tråd med Grunnlovens bestemmelse, og heller ikke samsvarende med en erklært politisk målsetting om mediemangfold.

Regler om cookies og andre identifikatorer er gjenstand for vurdering og endring i det pågående arbeidet med ny kommunikasjonsvernforordning i EU. Denne lovprosessen er ennå ikke avsluttet. Norsk mediebransje har fulgt arbeidet tett, og har også engasjert seg på EU-nivå. Det er viktig å påpeke at den nye forordningen ikke er ferdigstilt, og det er således ikke avklart nøyaktig hva ny regulering vil innebære. Når ny forordning kommer på plass, vil denne måtte implementeres i norsk lov. Frem til denne er ferdigstilt, bør det ikke gjennomføres endringer på området i norsk rett.

I det siste offisielle utkastet til kommunikasjonsvernforordningen fra 10. februar 2021 er det gjort særlige presiseringer knyttet til redaksjonelle mediers særlige posisjon ved bruk av informasjonskapsler. I fortalepunkt (21aa), presiseres følgende:

*«(21aa) In some cases the use of processing and storage capabilities of terminal equipment and the collection of information from end-users' terminal equipment may also be **necessary for providing a service**, requested by the end-user, such as services provided in accordance with the **freedom of expression and information including for journalistic purposes, e.g. online newspaper or other press publications** as defined in Article 2 (4) of Directive (EU) 2019/790, that is **wholly or mainly financed by advertising** provided that, in addition, the end-user has been provided with clear, precise and user-friendly information about the purposes of cookies or similar techniques and has accepted such use.»² (vår utheving)*

I likhet med dagens regelverk er det også under kommunikasjonsvernforordningen lagt opp til en samtykkemodell, og med unntak for nødvendige cookies. Presiseringen for redaksjonelle produkter i fortalen til kommunikasjonsvernforordningen illustrerer hvilken virkning et samtykkekrav vil kunne ha, og er også en anerkjennelse av de andre betydelige samfunnsinteresser som står på spill samt medienes sentrale rolle.

Etter MBLs syn er det påkrevet å anse cookies og andre identifikatorer som er nødvendige for å sikre norske publisisters finansieringsgrunnlag som *nødvendige* også i rettslig forstand i henhold til ny ekomlov § 3-7. De grunnleggende interesser som er på spill underbygger dette, og en slik forståelse vil også være i tråd med fortalen til siste utkast til ny kommunikasjonsvernforordning, og hensynene bak denne uttalelsen. Dette er også lagt til grunn av enkelte norske mediehus for deres virksomhet i andre jurisdiksjoner, der man har en annen implementering av kommunikasjonsverndirektivet.

Bruk av cookies og andre identifikatorer er svært viktige for nettaviser og andre redaksjonelle produkter som er helt eller delvis finansiert gjennom annonser. Det er avgjørende både å avklare og hensynta hva som anses som nødvendige cookies.

7. Forholdet til GDPR og personopplysningsloven

Ekomloven § 2-7 b inneholder i dag krav om samtykke for bruk av informasjonskapsler. I Prop. 69 L (2012-2013) uttalte departementet at et samtykke skal anses avgitt gjennom en forhåndsinnstilling i nettleseren, forutsatt at brukeren gis tilstrekkelig informasjon om bruken av informasjonskapsler. Fra medienes ståsted har den norske rettstilstanden, hvor nettlesersamtykker anerkjennes, fungert tilfredsstillende, både for brukerne og for de som driver redaksjonelle nettsider.

I Prop. 69 L (2012-2013) s. 43 pekte departementet på at bestemmelsen i hovedsak retter seg mot personvernkretnende teknikker som for eksempel spionprogrammer, noe som også fremgår i direktivets fortale punkt 24. Departementet la til grunn at kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5.3 ikke har til hensikt å vanskeliggjøre lovlig bruk av informasjonskapsler, men å sikre brukerens personvern. Med «lovlig bruk» siktet departementet til sedvanlig bruk med stor utbredelse.

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6087-2021-INIT/en/pdf>

MBLs oppfatning er at et skjerpet krav til aktive samtykker vanskeliggjør lovlig bruk av informasjonskapsler, da erfaring viser at relativt få brukere reelt sett avgir aktive samtykker. I praksis klikker brukere «ok» uten å sette seg inn i og forstå hva de reelt sett aksepterer.

På bakgrunn av dette har MBLs medlemmer valgt å benytte et annet rettslig grunnlag enn samtykke i henhold til personopplysningsloven. De fleste av MBLs medlemmer benytter legitim interesse som rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven. Reglene om cookies og reglene om personopplysninger generelt gjelder parallelt. Dette innebærer at personvern må ivaretas i henhold til personopplysningsloven, uavhengig av hvordan samtykke til cookies skal innhentes.

For å benytte legitim interesse som rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven må MBLs medlemmer gjøre en interesseavveining, der behovet for å finansiere fri, uavhengig journalistikk er interessen som står på spill. Det er avgjørende for å oppnå tilstrekkelig interesseovervekt til å bruke data for dette formålet at brukerne gis god informasjon om behandling av personopplysninger, at brukerne gis mulighet til å foreta valg rundt bruk av data for ulike formål og at det iverksettes en lang rekke tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at all behandling av personopplysninger er forsvarlig og begrenset til det som er nødvendig, og dermed ivaretar brukernes personvern.

Blant annet opererer de fleste norske mediene med en «hvit-liste» over de tredjeparter som tillates å behandle personopplysninger på deres nettsider. Det inngås avtaler med disse tredjepartene, og de underlegges revisjon både med teknisk og juridisk perspektiv for å sikre forsvarlig hensyntagen av personvernet. Dette innebærer også en gjennomgang for å sikre at tredjeparter ikke samler inn data for videresalg eller for å bruke dataene til å bygge egne profiler på brukere.

Norske medier legger videre generelt til grunn at interesseavveiningen ikke åpner for retargeting utenfor mediet (for eksempel at data fra besøk hos en nettavis brukes til målrettet annonsering på en annen aktørs nettsted).

MBL har over lengre tid hatt god dialog med Datatilsynet om denne praksisen. Denne praksisen gir mening så lenge samtykke gjennom nettleser og informasjon er tilstrekkelig for informasjonskapsler, slik situasjonen er i dag.

Det er en misoppfatning at aktive samtykker uten videre er personvern fremmende. MBLs syn er at et skjerpet samtykkekrav tvert imot faktisk vil kunne svekke personvernet. MBLs oppfatning er at norske mediebedrifters praksis som beskrevet over er strengere og bedre fra et personvernsperspektiv enn det som er praksis i andre EU-land, hvor det stort sett praktiseres et krav om aktivt samtykke. En årsak til dette kan nettopp være at aktører som belager seg på samtykke, et mer eller mindre tilfeldig «ok»-klikk, snarere enn en konkret interesseavveining der virksomheten er nødt til å iverksette personvern fremmende tiltak for å sikre deres behandlingsgrunnlag. Samtykker kan i motsetning virke som en slags «hvilepute» der man i praksis behandler data i svært omfattende utstrekning basert på et «ok»-klikk fra brukeren. MBL mener prinsipielt også at man bør utvise varsomhet med å lempe ansvaret for personvernet over på brukerne. Det riktige er å insentivere grep som ansvarliggjør virksomhetene som behandler personopplysninger. Det kan neppe forventes at brukere flest setter seg inn i, og forstår, hvordan nettsider rent teknisk fungerer. Det kan derfor stilles spørsmål om i hvilken grad samtykker vil være informert.

Dersom det innføres krav om aktivt samtykke for informasjonskapsler, kan det svekke mediebedriftenes mulighet til å benytte legitim interesse og interesseavveining som rettslig

grunnlag etter personopplysningsloven. Det kan lede til en situasjon der samtykke blir det nærliggende behandlingsgrunnlaget også etter personopplysningsloven.

Som redegjort for over mener vi altså at cookies og andre identifikatorer som er nødvendige for finansiering av redaksjonelle medier kan anses som *nødvendige* og dermed vil være unntatt samtykkekrav. Dagens praksis med legitim interesse, og de krav dette stiller til databehandlingen hos publisistene og ivaretagelse av personvernet, vil da være både mulig og nødvendig å opprettholde.

At cookies og andre identifikatorer som er nødvendige for finansiering av redaksjonelle medier unntas krav til samtykke fordi de er nødvendige i ekomlovens forstand, er således ikke en blankofullmakt til å implementere alle mulige personverninngrepende praksiser. Personopplysningsloven vil fortsatt gjelde parallelt, og kreve ivaretagelse av personvernet også på dette området. På denne måten vil man både oppnå beskyttelse av personvernet, samtidig som man unngår de samfunnsmessig negative virkninger som vil kunne oppstå dersom norske mediers finansieringsgrunnlag svekkes.

8. Særlig om nødvendighet: Ulike former for bruk av cookies må ansees nødvendige og dermed unntatt fra krav om samtykke

Som beskrevet mener MBL at norske mediers bruk av informasjonskapsler i stor utstrekning vil anses nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste, og da i særdeleshet knyttet til finansiering av journalistikken og innholdet. Det er imidlertid avgjørende å avklare *nødvendighet* i en tjenestespesifikk kontekst utover annonseområdet for norske medier.

Cookies brukes for ulike grunnleggende formål, som ulike typer analyse. Slik bruk kan være helt nødvendig for å kunne få innsikt i bruk av nettpublikasjonen, blant annet for å kunne utvikle og forbedre den basert på hva som fungerer/ikke fungerer og hva som er ønsket fra brukernes side.

Videre er informasjonskapsler for personalisering nødvendig for å tilby en nettpublikasjon hvor persontilpasset innhold eller funksjonalitet inngår. Det kan ikke være tvil om at personaliserte tjenester vil være forventet basert på tjenestens art, eksempelvis kan nevnes brukeropplevelsen på Netflix eller i en nettbank.

Informasjonskapsler for å tilrettelegge for annonsering, herunder målrettet annonsering, er som tidligere nevnt nødvendig for å opprettholde det annonsebaserte inntektsgrunnlaget.

Vi understreker, som allerede fremhevet, at det er en forutsetning at all behandling av personopplysninger uansett må skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven, herunder krav til informasjon, valg og øvrige rutiner.

Vi vil påpeke at det må være anledning for et nettsted og en tjenesteyter å bestemme over sitt produkt, for eksempel om den kun skal slippe inn brukere som tillater informasjonskapsler (såkalt «cookie wall») eller ikke. Dette handler grunnleggende sett om en virksomhet skal kunne bestemme sin egen forretningsmodell og hvilke produkter og tjenester som skal utvikles.

9. Nye regler om cookies nå vil være midlertidige frem til nytt EU-regelverk implementeres

Forslag til ny ekomlov tar sikte på å gjennomføre EUs ekomdirektiv. Dette direktivet inneholder ingen regulering av informasjonskapsler. Dagens ekomlov § 2-7 b gjennomfører kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5.3. Denne direktivbestemmelsen har ikke vært gjenstand

for endringer siden 2009. Det pågår et arbeid med å erstatte kommunikasjonsvernordningen med en kommunikasjonsvernforordning. Det første forslaget til forordning ble publisert i januar 2017, det foreløpig siste i januar/februar 2021. Forslagene har inneholdt ulike reguleringer av informasjonskapsler. Det er foreløpig uklart hvordan endelig utforming av en slik bestemmelse vil bli og når forordningen vil bli innført.

Det er på ingen måte gitt at nye regler som eventuelt vedtas nå vil være identiske med den kommende kommunikasjonsvernforordningen. Vi vil påpeke at endringer i lov på dette området nødvendigvis innebærer at det må gjøres en rekke tekniske endringer hos nettstedene. Slike endringer kan være svært ressurskrevende, tidkrevende og kompliserte. For det tilfellet at de innføres er det viktig at det blir satt en rimelig frist for endringer, og at ikrafttredelse settes noe frem i tid.

Etter MBLs syn er det uhensiktsmessig og uheldig å endre den norske regelen nå, mens dette arbeidet pågår i EU, da den sannsynligvis uansett vil måtte endres når endelig kommunikasjonsvernforordning foreligger.

10. Det vil kunne være uheldig å åpne for at tilbydere av nettlesere kan kontrollere innhenting av samtykker

I høringsnotatet redegjør departementet for at kravet til samtykke fremdeles vil være oppfylt gjennom teknisk innstilling i nettleser, men at dette forutsetter en aktiv handling fra brukerens side. MBL anerkjenner at departementet med dette ønsker å gjøre regelen mer praktisk og å unngå utallige samtykke-bannere, men mener forslaget er problematisk.

Google er i dag den dominerende nettleser-tilbyderen, både i Norge og globalt. Google dominerer dessuten det nettbaserte annonsemarkedet, ved både å ha plattformer for visning av annonser (som Google Search og YouTube) og ved å være leverandør av analyse- og annonseteknologi som de aller fleste nettsider benytter seg av.

Det er uklart om, og hvordan, tilbydere av nettlesere skal kunne innhente brukers aktive samtykke. Det fremstår nærliggende at flere av disse tilbyderne i så fall vil gjøre dette på en måte som sikrer dem selv tilgang til data eller på annen måte gagnar dem økonomisk. Dette kan blant annet tenkes gjort gjennom måten samtykke presenteres på, gjennom tilbyderens oppdeling av de ulike formålene samtykke innhentes for, og gjennom utforming av samtykketekstene.

Med mindre departementet ønsker å opprettholde dagens modell med nettleserinnstillinger, mener imidlertid MBL en slik løsning vil gi økt makt til tilbydere av nettlesere som i praksis allerede opptrer som regulatører og portvoktere til data. Følgelig vil det være uheldig å gi tilbydere av nettlesere slik posisjon.

MBL oppfordrer departementet til å revurdere muligheten for at tilbydere av nettlesere skal kunne være «portvoktere» for innhenting av samtykke. Om departementet opprettholder muligheten, bør det uttrykkes en absolutt og tydelig angitt forutsetning om at tilbyderne må utføre denne funksjonen på en nøytral og transparent måte, uten å fremme egeninteresser.

11. Regler om informasjonskapsler har vesentlig samfunnsmessig betydning, og endringer må forankres i Stortinget

I 2013 ble bestemmelsen om informasjonskapsler flyttet fra ekomforskriften til ekomloven. Det fremgår av Prop.69 L (2012-2013) s. 43 at formålet særlig var å bedre synliggjøre og legitimere reguleringen av informasjonskapsler.

I forslag til ekomloven § 3-7 gis Nkom hjemmel til å gi forskrifter om informasjonskapsler.

Av de grunner som er beskrevet nærmere i dette høringssvaret, er regler om cookies og lignende identifikatorer av vesentlig betydning både for publisister og andre tjenesteytere på internett. Selv om vi har forståelse for at det kan være ønskelig med enklere adgang til å regulere detaljer, mener vi at betydningen av selv det som kan fremstå som mindre endringer kan være potensielt svært vidtrekkende. Det er viktig at lovgiver forstår virkningen av endringer, og vi mener at en lovgivningsprosess med høringsrunde er nødvendig for å synliggjøre praktiske virkninger av endringer. Dette vil også i større grad sikre en helhetlig vurdering av endringer, både fra et samfunnsperspektiv og sett opp mot andre grunnleggende interesser.

Selv om MBL har tillit til Nkom, er MBL prinsipielt mot at slik myndighet overlates til et forvaltningsorgan. Anledningen til å supplere ekomloven § 3-7 bør ligge til Stortinget og slik underlegges en demokratisk og åpen prosess.

12. Lovens formål

Lovens formål er «... å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige, sikre og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester ved å legge til rette for effektiv bruk av ressurser og bærekraftig konkurranse. Loven skal også stimulere til næringsutvikling og innovasjon.»

Gode, hensiktsmessige ekomtjenester som gjør mediene i stand til å produsere og levere innhold er nødvendig for å sikre at norske borgere får tilgang til informasjon og samfunnsdebatt fra et mangfold av økonomisk sunne og uavhengige medier, og for å oppfylle Grunnlovens infrastrukturkrav i § 100. Derfor bør hensynet til ytringsfrihet og mediemangfold inntas i formålsbestemmelsen, og likestilles med hensynet til næringsutvikling og innovasjon. Det kan gjøres gjennom følgende endring i formålsbestemmelsens siste setning:

«Loven skal også stimulere til næringsutvikling og innovasjon og sikre ytringsfrihet og mediemangfold.»

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Randi S. Øgrey
Adm. dir.