

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: 21/374-3/GG

Dykkar ref.:

Dato: 31.10.2021

Høyring av forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskrifta

Medietilsynet viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høyringsbrev av 2. juli 2021 med forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskrifta.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget til Medietilsynet at tilsynet skal medverke til å oppfylle dei overordna mediepolitiske måla om ytringsfridom og demokrati gjennom ein open og opplyst offentleg samtale, jf. Grunnlova § 100. Ytringsfridommen er grunnlagt i «sanningssøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet». Medietilsynet medverkar til å fremme dei mediepolitiske måla i Norge ved å legge til rette for mediemangfald og kritisk medieforståing i befolkninga. Ei av oppgåvene for Medietilsynet er å gi konsesjon for kringkasting og lokalkringkasting.

Forslaget til ekomlov innverkar på mediepolitiske mål, og Medietilsynets høyringssvar er retta mot to ulike område i lovforslaget: «§ 3-7 Bruk av informasjonskapsler» og «Kapittel 11. Frekvenser og satellittsystemer».

1. § 3-7 om bruk av informasjonskapslar

Departementet har bedt om «høyringsinstansenes syn på krav til samtykke, og hva som er den beste måten å gjennomføre samtykkekravet på i praksis». Medietilsynet står intensjonen bak § 3-7 i lovforslaget. Personvern på nett for brukarane må sikrast betre i det globale offentlege samfunnet, og samtykke til innsamling av data må bli gitt i tråd med reglane i personvernforordninga. Medietilsynet deler likevel den uroa medieverksemdene har for at ekomlova kan svekke evna for dei redaktørstyrte media til å finansiere journalistikken. Ein utilsikta konsekvens kan bli at medieverksemdar i Noreg får strengare regulering enn dei globale plattformene. Medietilsynet meiner det er viktig å sjå på implikasjonane av § 3-7 frå to ulike vinklar; mediebrukarane og medieverksemdene.

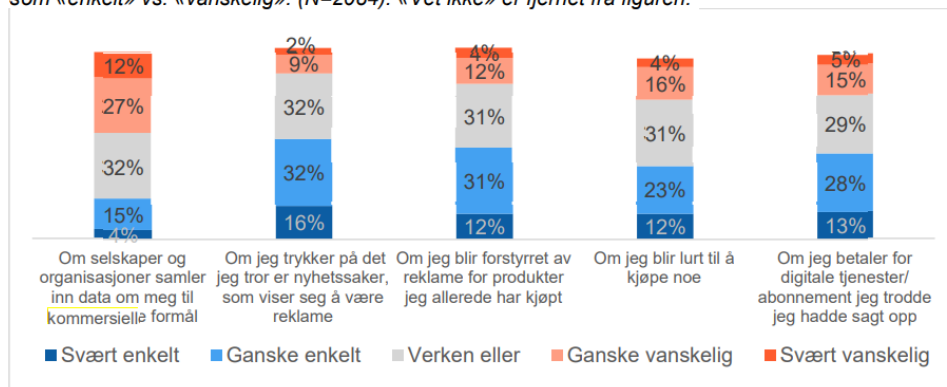
Mediebrukarar

Det globale offentlege samfunnet er dominert av nokre få store plattformer, som ikkje er under demokratisk kontroll. Innsamling og bruk av persondata ligg til grunn for

målretting av annonsar til enkeltbrukarar. Denne modellen blir brukt av både globale og nasjonale aktørar. Omfanget av slik innsamling av personopplysningar gjort av globale plattformer, gir grunn til å skjerpe samtykkekravet om å innhente personopplysningar. Medietilsynet stiller seg med denne grunngivinga bak formuleringa i § 3-7 om at eit samtykke er «frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring gitt ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse».

Målretting av innhald kan vere positivt for brukarane som eksponeres for relevant innhald. Annonseinntekter gjer samtidig at redaksjonelt innhald kan leverast til ein lågare pris. Informasjonskapslar og tilsvarende sporingsteknologiar er ein føresetnad for denne målrettinga, men har samtidig ein kostnad i form av personopplysningar. Ifølge Europakommisjonens eurobarometer frå 2016, som var ein del av forarbeidet til kommunikasjonsvernforordninga, meinte 82 prosent av brukarane at sporing på nett må vere samtykkebasert. Medietilsynets befolkningsundersøking frå 2021 viser at av fem ulike kategoriar for kommersielt press, er «selskapers og organisasjoners innsamling av data om dem til kommersielle formål» vanskelegast å handtere for respondentane. Berre rundt to av ti vurderer dette som enkelt å handtere, mens fire av ti vurderer det som vanskeleg.

Figur 4: Hvor enkelt eller vanskelig vil du si at det er for deg å håndtere om følgende skjer på nett?
 Figuren viser andelen av befolkningen (16 år +) som vurderer håndteringen av kommersielt press som «enkelt» vs. «vanskelig». (N=2084). «Vet ikke» er fjernet fra figuren.



Kjelde: Medietilsynet¹

Omfattande global sporing og mikromålretting av reklame på brukarnivå kan utfordre både personvern og ytringsfridom og ha ein såkalla nedkjølingseffekt. Brukarar kan komme til å halde seg borte frå nettsøk eller nettsider som kan gi plattformene sensitive data (til dømes forhold relatert til eiga helse), som plattformene igjen kan bruke til predikering av vanar og målretting av annonsar. Ei slik åtferd er uheldig frå eit ytringsfridoms perspektiv. Moglegheitene for innsyn og innsikt i korleis plattformene og andre lagrar, deler og bruker personopplysningane er relativt små, og brukarane har dermed få føresetnader til fullt ut å kunne vite kva eit samtykke faktisk inneber.

Det er behov for å styrke det reelle samtykket for mediebrukarane i tråd med reglane i personvernforordninga. Eit førehandssamtykke i nettlesaren er meir brukarvennleg, men kan samtidig vere med på å svekke personvernet for den enkelte. Det er i tillegg dei største plattformene som eig dei mest brukte nettlesarane, og dette krev særskild aktsemd med tanke på korleis persondata blir innhenta og brukt. I ei avveging mellom brukarvennlegheit og personvernet, må personvernet etter Medietilsynets vurdering bli tillagt størst vekt.

¹ [kmf-delrapport-3-kommersielt-vs-redaksjonelt.pdf \(medietilsynet.no\)](https://www.medietilsynet.no/kmf-delrapport-3-kommersielt-vs-redaksjonelt.pdf)

Sett frå perspektivet til mediebrukarane er det nødvendig at det blir kravd eit reelt samtykke for å kunne bruke informasjonskapslar, i tråd med reglane i personvernforordninga.

Medieverksemdar

Ytringsfridom er ein grunnleggande rett i eit demokratisk samfunn.

Samfunnsoppdraget til dei redaktørstyrte media er uløyselig knytt til grunngevinga ytringsfridommen har i sanningsøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet. Behovet for å verne om uavhengigheit for media og den demokratiske rolla deira, er eit sentralt punkt i Europakommisjonens handlingsplan for demokrati² og den kommande rettsakta for mediefridom³. Den demokratiske funksjonen taler for særskilde ordningar for å sikre det økonomiske driftsgrunnlaget for publisistane. Dette ligg til grunn for mediestøtteordningane. Ei tilsvarande forståing ligg bak fortalepunkt 21aa i forslaget til kommunikasjonsvernforordning⁴, som er til behandling i EU. Der er det opna for bruk av metadata for tenester som står opp under ytringsfridom og informasjon, som nettaviser og andre mediepublikasjonar.

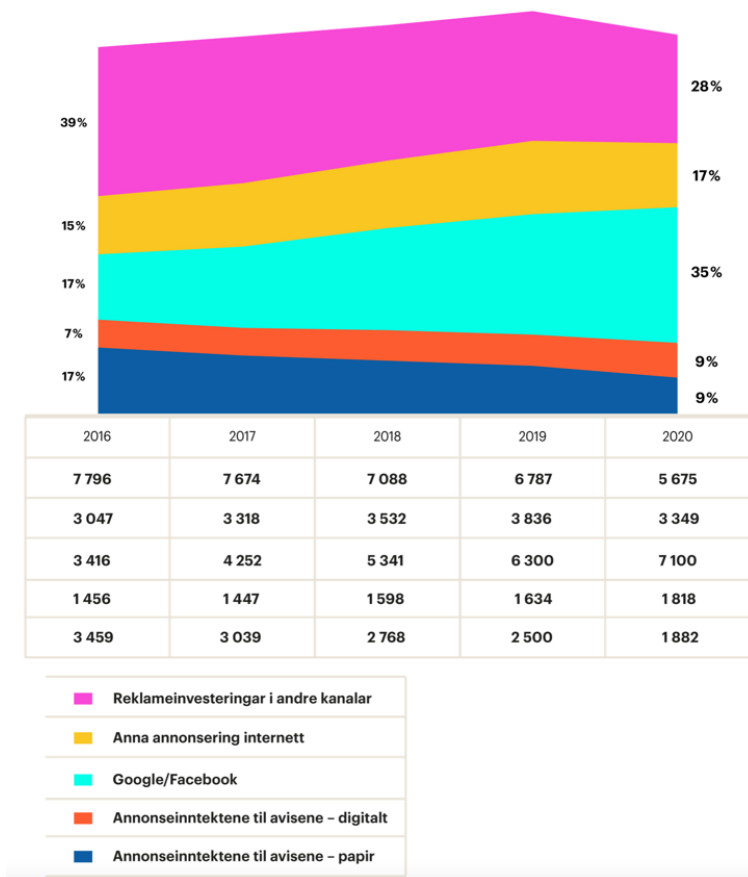
Globale plattformer utfordrar finansieringsgrunnlaget for redaktørstyrte medium og dermed mediemangfaldet. Desse plattformene har utvikla attraktive tenester, og har fleire milliardar brukarar over heile verda. Persondata gir grunnlag for presis algoritmisk målretting av innhald og annonsar, som har gjort tenestene attraktive for annonsørar. Denne forretningsmodellen har ført til at plattformselskapa er dei mest verdifulle selskapa i verda. Plattformene har i lang tid fått operere i eit regulatorisk vakuum, der innhenting av personopplysningar i liten grad har vore regulert eller handheva. Plattformene har samtidig konkurransefordelar, til dømes når det gjeld skattlegging og marknadsmakt.

Norske medium har dei siste ti åra lukka med å styrke brukarbetalinga gjennom digitale abonnement. Dei har tatt opp konkurransen med plattformene gjennom brukardata og målretting av annonsar, i mindre skala, med lett forståelege samtykkeerklæringar og bortvalsmoglegheiter. Likevel er det langt igjen før finansieringa er berekraftig. Medietilsynets rapport om den økonomiske utvikling for norske medium for 2016-2020 (sjå illustrasjon) viser ein auke i digitale annonseinntekter, men veksten kompenserer ikkje for reduserte inntekter frå papiravisene.

² [European Democracy Action Plan | European Commission \(europa.eu\)](#)

³ [For a « European Media Freedom Act » | European Commission \(europa.eu\)](#)

⁴ [pdf \(europa.eu\)](#)



Av ein total annonsemarknad i Noreg på om lag 20 milliardar kroner, har redaktørstyrte medium rundt 2 milliardar kroner, mens inntektene til globale plattformer som Alphabet (Google) og Facebook Inc er estimert til 7 milliardar kroner. Prognosar frå Instituttet for reklame og mediestatistikk (IRM) viser at globale søkemotorar og sosiale medium i 2026 kommer til å hente 12 milliardar kroner i den norske annonsemarknaden. Ei slik utvikling svekker det økonomiske driftsgrunnlaget for redaktørstyrte medium, og kan dermed utfordre mediepolitiske mål. Det er derfor viktig å finne tiltak for å utlikne skilnaden i konkurransevilkåra mellom globale plattformer og norske redaktørstyrte medium.

Samtidig finansierer norske medieverksemdar journalistikk gjennom annonsedelingsmodellar med plattformer som Google. Dette illustrerer kompleksiteten i samspelet mellom globale plattformer og redaktørstyrte medium, der plattformene både er konkurrent og inntektskjelde. § 3-7 skal gjelde både for globale plattformer og nasjonale medier, men det er stor forskjell på risikofaktorane når personopplysningar blir behandla av ei norsk medieverksemd underlagd norske lover, og globale plattformer som ikkje er underlagt norsk lovgiving. I forslaget til forordning om digitale marknader (DMA) er dei globale plattformene definerte som portvakter for innhald, med skjerpa krav til openheit og tilsyn. Grunngevinga er at dei største selskapa utgjer ein større systemisk risiko for demokratiet enn mindre verksemdar. På same måte er det skilnader på risiko når personopplysningar blir behandla i Norge og i land med svakare personvern.

Kontekstuelle annonsar (plasserte i kontekst i ei avis, ein artikkel eller eit program, utan bruk av persondata) er eit alternativ til annonsar målretta til enkeltbrukarar. Denne annonsemodellen har vore ein del av inntektsgrunnlag for media i meir enn hundre år, men det er usikkert om modellen er berekraftig i konkurranse med

mikromålretta og sporbare annonsar. Fleire globale plattformer har varsla utfasing av informasjonskapslar frå tredjepart. Endringa hindrar deling av personopplysningar til tredjepartar, utan å hindre tilgangen til data for plattformegarane. For medieverksemdene inneber dette ytterlegare konkurransevriding i favør av plattformene.

Medietilsynet er uroa for at forslaget til § 3-7 på kort sikt kan svekke inntektsgrunnlaget for medieverksemdene. Dette kan igjen få negative konsekvensar for mediemangfaldet på lang sikt. Jamvel om ei innskjerping av samtykke til informasjonskapslar er godt grunngitt i § 3-7, risikerer ein å ramme redaktørstyrte medium hardare enn dei globale plattformene. Dette er ein utilsikta konsekvens som bør greiast ut.

På dette grunnlaget har Medietilsynet dette innspelet til forslaget til § 3-7:

Medietilsynet stør intensjonen bak § 3-7, men er uroa for at reguleringa kan gi utilsikta negative konsekvensar for redaktørstyrte medium. Etter Medietilsynets vurdering bør det greiast ut nærmare korleis lova kjem til å påverke media, inkludert korleis eit inntektsbortfall eventuelt kan kompensast i ein overgangsfase.

Samtykke for informasjonskapslar og liknande springsteknologiar må harmoniserast og handhevast i EØS for alle verksemdar som opererer i den indre marknaden. Av dette følger at regulering av informasjonskapslar bør sjåast i samanheng med kommunikasjonsvernforordninga og andre aktuelle reguleringsforslag i EU som har med målretting av reklame å gjere.

Det må sikrast at nasjonale redaktørstyrte medium ikkje får strengare regulering enn globale plattformer.

2. Kapittel 11 om frekvensar og satellittsystem

Medietilsynets merknad til kapittel 11 gjeld tildeling av frekvensløyve til kringkasting. Det er Nkom som gir slike frekvensløyve. Medietilsynet viser til forarbeida til kringkastingslova (Ot.prp. nr. 107 (2001-2002) punkt 2.4.3), der det går fram at konsesjon til oppretting og drift av sendaranlegg til kringkasting (anleggskonsesjon) og frekvensløyve skal tildelast samla og utgjere eit integrert heile.

Medietilsynet legg til grunn at endringane som er foreslåtte når det gjeld tildeling og overføring av frekvensløyve, ikkje er til hinder for at samordna tildeling kan praktiserast slik det er lagt opp til etter kringkastingsregelverket.

Tilsynet viser i denne samanhengen særleg til tildelingsprosedyren for analog lokalkringkasting (FM) i kringkastingsforskrifta⁵ § 7-4 andre ledd, der det heiter at «(...) konsesjon direktetildeles til søkeren der det kun foreligger én søknad. Ved overskuddsetterspørsel avgjøres tildelingen ved loddtrekning».

Medietilsynet viser vidare til reglane om overdraging av konsesjonar i kringkastingsforskrifta § 7-1 andre ledd: «Konsesjon til lokalkringkasting kan ikkje

⁵ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

overføres uten godkjenning fra Medietilsynet. Det samme gjelder erverv av aksjer eller andeler som gir kontroll over foretak, forening eller annen sammenslutning som har konsesjon til lokalkringkasting». Slik praksisen er nå, gjer Medietilsynet vedtak om overføring i saker med godkjenning. Når godkjenninga også gjeld anleggskonsesjon, gir Nkom etter denne praksisen tilhøyrande frekvensløyve til aktøren som får anleggskonsesjon overdratt til seg.

I forslaget sitt til rammevilkår for lokalradio på FM frå 1. januar 2022 legg Kulturdepartementet opp til tilsvarende ordning (truleg med unntak av dei såkalla sløkkeområda, som i hovudsak gjeld Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger).

På denne bakgrunn peiker Medietilsynet på at det må sikrast at tilhøyrande frekvensløyve kan tildelast eller overførast i samband med at Medietilsynet tildeler og overfører anleggskonsesjonar til analog lokalradio etter reglane i kringkastingsregelverket.

Med helsing

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og treng derfor ikkje underskrift](#)