

Forbrukerrådets høringssvar på utkast til ny lov om digitale tjenester – gjennomføring av forordningen om digitale tjenester i norsk rett

Vi viser til høringen om forslag til lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven). Forbrukerrådet mener forordningen om digitale tjenester er svært viktig for forbrukeres rettigheter på digitale flater, og mener at forordningen særlig inneholder viktige bestemmelser for å styrke barns rettigheter.

Innspillet vårt kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- DSA må innlemmes raskt i EØS-avtalen.
- Det bør innføres et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring.
- Tilsynsmyndighetene må organiseres slik at regelverket håndheves effektivt.
- Forbrukerbeskyttelsen mot utrygge produkter fra internasjonale nettplattformer må styrkes.

Forbrukerrådet takker for muligheten til å komme med innspill. Vi er tilgjengelige dersom det er spørsmål til høringssvaret vårt.

DSA må innlemmes raskt i EØS-avtalen

Digitaltjenesteloven implementerer EU-forordningen om digitale tjenester i Norge. Digitaltjenesteloven kan derfor ikke tre i kraft før forordningen er innlemmet i EØS-avtalen.

Forbrukerrådet mener det haster å innlemme forordningen om digitale tjenester (DSA) i EØS-avtalen. Dette vil styrke rettighetene til norske forbrukere, og er ikke minst svært viktig for å styrke barns digitale rettigheter på digitale tjenester. Det er uakseptabelt at norske barn har lavere beskyttelse enn barn i EU-landene.



Innfør et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring

Forbrukerrådet viser til at DSA inneholder noen avgrensede forbud mot atferdsbasert markedsføring (også kalt «overvåkningsbasert markedsføring»,¹ eller «målrettet reklame» i høringsdokumentet).

Artikkel 26 nr. 3 forbyr tilbydere av nettbaserte plattformer å vise reklame basert på profilering ved bruk av mottakerens personopplysninger når tilbyderen med rimelig sikkerhet er klar over at mottakeren er mindreårig. Artikkel 28 nr. 2 forbyr tilbydere å vise reklame til tjenestemottakere som er basert på profilering ved bruk av særlige kategorier av personopplysninger.

Vi mener imidlertid at regelverket har svakheter som gjør det lite egnet til å beskytte barn og forbrukere. Forbudet som skal beskytte barn, gjelder kun for selskaper som «med rimelig sikkerhet» kan fastsette brukerens alder, og bare reklame som presenteres på «deres grenseflate». Det er krevende å identifisere barn på nett. Risikoen er derfor at barn fortsatt vil bli utsatt for den samme, massive kommersielle overvåkningen for atferdsbasert markedsføringsformål på plattformene og på andre digitale tjenester, også etter innføringen av DSA.

Det kan dessuten være svært krevende å skille ut særlige kategorier av personopplysninger fra andre personopplysninger i forbindelse med atferdsbasert markedsføring. Slik markedsføring fungerer ved at enorme mengder opplysninger samles inn, deles og analyseres for å lage digitale tvillinger om enkeltforbrukere. Et eksempel på at det er krevende å skille ut særlig kategorier av personopplysninger, er lokasjonsdata. På bakgrunn av om en person befinner seg i en katolsk kirke eller en bar for skeive, eller hvor vedkommende var i natt kan det gjøres antakelser om tro eller seksuelle orientering. Det er situasjonsbestemt om man klarer å skille disse lokasjonsopplysningene fra ordinære personopplysninger. Derfor må forbudet mot bruk av særlige kategorier forstås bredt.

¹ <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2021/06/20210622-final-report-time-to-ban-surveillance-based-advertising.pdf>



Forbrukerrådet mener at den mest treffsikre måten å beskytte barn og forbrukere mot skadene ved atferdsbasert markedsføring er å innføre et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring. En samling interesseorganisasjoner, eksperter og forskere ba om et generelt forbud i et brev til digitaliseringsministeren før sommeren, blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet, Redd Barna, UNICEF, Press – Redd Barna, Vivaldi, Den norske legeforeningen, Alex Moltzau, Hilde Nagell, Inga Strümke og Morten Goodwin.²

Stortinget ba i 2022 regjeringen gjennomføre en utredning av det nasjonale handlingsrommet for å innføre et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring, i tråd med Personvernkommisjonens flertalls anbefalinger.³ Forbrukerrådet anmoder om at dette vedtaket følges opp snarest.

Tilsynsmyndighetenes må organiseres slik at regelverket håndheves effektivt

Forbrukerrådet støtter departementets forslag om at tilsynsansvar plasseres hos tilsynsmyndighetene som allerede har tematisk liknende tilsynsoppgaver som enkeltbestemmelser i DSA. Når det gjelder bestemmelser som har overlapp med personvernforordningen (for eksempel artikkel 26 nr. 3 og 28 nr. 2), ønsker vi å presisere at håndheving bør plasseres hos Datatilsynet, som er underlagt særskilte krav til uavhengighet.

Vi har flere innspill til samarbeid mellom tilsynene nasjonalt og internasjonalt, samt hvordan en eventuell klagenemnd er organisert.

Om forordningens krav til at tilsynsmyndigheter skal kunne utøve myndighet på en måte som er virkningsfull, avskrekkende og forholdsmessig bør inntas i loven.

Det følger av forordningens art. 52 at medlemsstatene skal fastsette regler for sanksjoner som skal være virkningsfulle, stå i forhold til

² <https://ldo.no/content/uploads/2025/06/Apent-brev-til-digitaliseringsministeren.pdf>

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=88758>



overtredelsen og virke avskrekkende. Videre følger det av art. 51 nr. 5 at myndighetsutøvelsen skal være virkningsfull, virke avskrekkende og stå i forhold til overtredelsene, særlig når det gjelder arten, alvorlighetsgraden, gjentakelsene og varigheten av overtredelsen eller den mistenkte overtredelsen som disse tiltakene gjelder, og i relevante tilfeller den økonomiske, tekniske og driftsmessige kapasiteten til tilbydereren av de aktuelle formidlingstjenestene.

Lovforslaget inneholder ikke lignende formuleringer, hvilket etter vårt syn er uheldig fordi vi i Norge har sett at eldre utmålingspraksis kan gjøre det vanskelig for håndhevingsmyndighetene å få gjennomslag for gebyrer som har tilstrekkelig avskrekkende effekt i tråd med det klare siktemålet som følger av forordningen og annen nyere EU-lovgivning på forbrukerområdet.

Etter vårt syn **bør kriteriene inntas i loven, særlig i forbindelse med § 13 om overtredelsesgebyr**, da det vil gi et tydelig signal om hva som er formålet med regelverket. Forhåpentligvis kan dette bidra til at tilsyn, nemder og domstoler justerer utmålingspraksisen sin i tråd med det som er forutsatt fra EU-lovgivers side.

Om oppnevning av en klagenemnd for tilsynsmyndigheten

Forbrukerrådet har i utgangspunktet ikke synspunkt på hvilken klagenemnd som bør håndtere klager på tilsynsmyndigheters vedtak, herunder om det bør oppnevnes en ny nemnd. Vi bemerker imidlertid at det kan være krevende å sikre tilstrekkelig tverrgående ekspertise dersom det skal opprettes én ny nemnd som skal behandle klagesaker på tvers av tilsynsmyndighetenes ekspertise.

Uavhengig av hvordan klagenemnden organiseres, tilsier vår erfaring fra klager på tilsynsvedtak som er behandlet av Markedsrådet og Personvernemnda, at **tilsynsorganet må ha søksmålskompetanse** i særlig viktige og prinsipielle saker som behandles av klageorganene, og at sammensetningen av slike klageorganer må **sikre habilitet og troverdighet**.



Tilsynsorganet må ha søksmålskompetanse i prinsipielle saker

Forbrukerrådet har spilt inn at uavhengige tilsynsmyndigheter må få søksmålskompetanse overfor sine klagenemnder i særlig viktige og prinsipielle saker, blant annet i høring til Stortingets behandling av Forvaltningsloven.⁴ Forbrukerrådet er videre en av ni organisasjoner som våren 2025 fremmet fem krav om styrket tilsyn for å beskytte barns rettigheter, der søksmålskompetanse til tilsynsmyndigheter i prinsipielle saker er et av kravene.⁵ Til slutt vil vi vise til Justiskomiteens felles merknad i behandlingen av forvaltningsloven: *Komiteen viser til at det under høringen var et tema om uavhengige tilsyn skal ha søksmålskompetanse. Komiteen ber regjeringen vurdere dette og følge opp på egnet vis.*

Klageinstanser slik som Markedsrådet, Personvernemnda og Konkurransesklagenemnda fatter endelige vedtak i klager på vedtak fra tilsynsmyndigheter som Forbrukertilsynet, Datatilsynet og Konkurransetilsynet. Innklagde kan få prøvd gyldigheten av vedtaket for domstolen, mens tilsynsmyndigheten (utenom Konkurransetilsynet) ikke har en slik mulighet. Både Forbrukertilsynet og Datatilsynet har begrunnet behov for søksmålskompetanse, mens Konkurransetilsynet per i dag har det.

Tilsynsmyndighetene har spisskompetanse på sine felt, og bruker store ressurser når det fattes vedtak om sanksjoner. Klageorganene har i flere tilfeller mindre sekretariat og beslutningene fattes av personer som er nemndsmedlemmer på deltid. Når klageorganet opphever vedtak, skaper det presedens. At uavhengige tilsynsmyndigheter, som skal ivareta innbyggernes rettigheter på sine områder, ikke har anledning til å få prøvd viktige og prinsipielle saker for domstolene, innebærer en skjevhet som truer innbyggernes rettigheter. Det kan dessuten være uheldig at dette praktiseres ulikt på ulike tilsynsområder.

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=59094&h=10005392>

⁵ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/nodvendig-a-styrke-barns-forbrukervern-i-digitale-medier>



Når næringsdrivende har større mulighet til å få overprøvd vedtak de er uenige i, og i større grad får avklart prinsipielle saker i domstolene enn tilsynsmyndigheter som skal ivareta forbrukerinteresser, er det en stor risiko for at forbrukernes rettigheter over tid blir uthult. Av hensyn til tilsynsmyndighetenes uavhengighet, må de dessuten kunne ta saker til domstolene på egenhånd, uten å gå via departementet.

En viktig begrunnelse for at Konkurransetilsynet fikk søksmålskompetanse, er at det er nødvendig for å sikre at Norge ivaretar sine EØS-rettslige forpliktelser. Konkurransetilsynets søksmålsadgang i prinsipielle saker er sentralt for å sikre at det finnes effektiv kontroll med konkurranselovgevingen. Tilsvarende hensyn gjør seg også gjeldende på andre områder der EØS-retten stiller krav om effektiv håndheving for å sikre forbruker- og personvern, og hvor håndhevingen er lagt til uavhengige forvaltningsorganer. Det bør også være relevant for DSA.

Vedtak gjort av uavhengige klageinstanser kan ikke overprøves eller styres av overordnet forvaltningsorgan, og det finnes derfor ingen umiddelbar demokratisk kontroll eller styring med avgjørelser fra uavhengige klageorganer/ nemnder. Det er derfor ekstra viktig at det finnes en reell domstolskontroll med uavhengige klageorganers vedtak. Dette må hensyntas både hvis en ny nemnd skal opprettes i lys av DSA eller hvis eksisterende klageorganer skal håndtere tilsynsklager knyttet til DSA.

Klagenemndenes medlemmer kan ikke ha interesser i utfallet av sakene

Forbrukerrådet er bekymret for at troverdigheten og habiliteten til nemnder som behandler klager på tilsynsvedtak kan svekkes, hvis nemndsmedlemmer kan være med på å sette presedens for hvordan loven skal forstås i saker der de selv eller virksomheter de representerer har interesser.

Det er avgjørende at klagenemnder for tilsynsvedtak må opptre, og oppfattes å opptre, uavhengig av aktørene i markedet. Ved sammensetning av slike nemnder må derfor behovet for kompetanse veies opp mot hensynet til bransjeuavhengighet og tillit til at tilsynet



med markedet utføres av en instans uten subjektive interesser i resultatet av avgjørelsene.

Sistnevnte hensyn taler mot å tillate personer med aktive roller i markedet som ledere eller medlemmer av nemnda. Dette gjelder for eksempel ansatte i foretak under tilsyn av tilsynsmyndigheten eller advokater med aktive roller i markedet.

Vi ber om at dette implementeres i retningslinjer, lov og forskrift når relevant, og at det i tillegg tas med i betraktningen når medlemmer i nemnder som er klageorgan for tilsynsvedtak skal oppnevnes.

Forbrukerrådet har formidlet disse synspunktene til departementet tidligere, blant annet i innspill til etterkontroll av personopplysningsloven. Finanstilsynet kom med et lignende innspill i høringen om forskrifter til ny finanstilsynslov ([Forskrifter til ny finanstilsynslov mv. – nytt forslag til høringsnotat](#)).

Sikre et velfungerende samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter

Når ansvaret for å føre tilsyn med DSA spres over mange tilsynsmyndigheter, er det helt sentralt at disse myndighetene har et tett og godt samarbeid.

Det er spesielt viktig med god dialog mellom den koordinerende tilsynsmyndigheten og øvrige tilsynsmyndigheter. De øvrige tilsynsmyndighetene må trekkes inn i diskusjonene i rådet for digitale tjenester der det er relevant, for eksempel når rådet diskuterer retningslinjer knyttet til bestemmelser som håndheves av vedkommende tilsynsmyndighet, prinsipielle regelverkstolkninger som kan påvirke øvrige regelverk, eller mulige eller pågående håndhevingssaker. Etter vårt syn kan det være hensiktsmessig å formalisere samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i en egen forskrift, og vi registrerer at Forbrukertilsynet også peker på behovet for samordning.

EU-kommisjonen har allerede publisert en veileder for DSA artikkel 28 (1), som oppstiller krav til beskyttelse av barns privatliv, sikkerhet og trygghet. Slike veiledere lages i samarbeid med de nasjonale tilsynsmyndighetene. Det er helt sentralt at de norske



tilsynsmyndighetene får tilstrekkelige ressurser og mandat til å bidra aktivt inn i denne typen internasjonalt arbeid, for å sikre at framtidige retningslinjer blir mest mulig ambisiøse.

Styrk forbrukerbeskyttelsen mot utrygge produkter fra internasjonale nettplattformer

Forbrukerrådet mener at det er behov for å gjøre tilpasninger i DSA-forordningen ved implementering i norsk lov for å sikre at det blir like trygt å handle på nett som i fysisk butikk.

Slik DSA er utformet sikrer det ikke at produkter som er kjøpt fra tredjeland via plattformer som Amazon, Temu og Wish oppfyller grunnleggende produktsikkerhetskrav.

EU-regelverket pålegger at importører eller forhandlere som selger produkter i EU og EØS-landene må sørge for at produktene de selger følger blant annet miljø- og produktsikkerhetskrav før de settes på markedet. Dette gjelder ikke for salg fra tredje-land via internasjonale netthandelsplattformer.

Stikkprøver gjennomført av blant annet myndigheter og forbrukerorganisasjoner viser at en svært høy andel av produktene som selges via internasjonale netthandelsplattformer ikke følger reglene.⁶ Tester viser blant annet elektroniske artikler som kan begynne å brenne eller gi støt, leker som faller fra hverandre eller kan utgjøre kvelningsfare, og at der er høy andel av ulovlige helse- og miljøskadelige kjemikalier i produkter som klær, matkontaktmaterialer og kosmetikk. Det er også stor grad av mangelfull eller feilaktig merking. Dette viser at kravene i DSA ikke beskytter forbrukere tilstrekkelig, heller ikke gjennom de ekstra kravene som stilles til svært store nettbaserte plattformer.

⁶ [BEUC-X-2025-007 Tests of Temu Products by Consumer Groups.pdf](#), [Fann farlege miljøgifter i Temu-produkter - miljodirektoratet.no](#), [80% of toys bought from third-party traders on online marketplaces fail EU safety standards and could be a danger to children - Toy Industries of Europe](#) og [Næsten garanti for PFAS i jakker fra Amazon, Shein og Temu](#)



Hvordan man kan tette smutthullene i lovverket er en stor og pågående diskusjon i EU. Flere aktører peker på at man i utarbeidelsen av DSA ikke forutså omfanget av handel fra internasjonale netthandelsplattformer og risikoen dette utgjør for forbrukere. DSA fokuserer primært på ikke-materielle tjenester, og har utilstrekkelige løsninger for fjernsalg av fysiske produkter som kan skade forbrukernes helse eller miljøet. En løsning er å sikre at plattformene som i praksis setter et produkt på det europeiske markedet, må gis det samme ansvaret som importører og forhandlere for å sikre at produkter og emballasje følger lovverket.

Forbrukerrådet mener problemstillingen kan løses gjennom å definere plattformene som økonomiske operatører (economic operators). Departementet bør undersøke muligheten for å bruke det nasjonale handlingsrommet til å beskytte norske forbrukere mot dette hullet i eksisterende regelverk. Slik kan Norge også ta en viktig rolle internasjonalt gjennom å ta i bruk flere verktøy for å styrke forbrukerbeskyttelsen.

Med vennlig hilsen,

Gunstein Instefjord
Konst. Forbrukerdirektør

Finn Myrstad
Fagdirektør