

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Resumé af udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om lovgivningspakken »En ny aftale for forbrugerne«

(Udtalelsen findes i sin helhed på engelsk, fransk og tysk på den tilsynsførendes websted www.edps.europa.eu)

(2018/C 432/04)

I denne udtalelse gøres der rede for den tilsynsførendes holdning til lovgivningspakken med titlen: »En ny aftale for forbrugerne«, som består af forslaget til et direktiv om bedre håndhævelse og modernisering af EU's forbrugerbeskyttelsesregler og forslaget til direktiv om repræsentative søgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser.

Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen har til hensigt at modernisere de eksisterende regler på et område, hvis mål er nøje afstemt efter de regler, der for nylig er blevet moderniseret. Han erkender, at der er behov for at udfylde hullerne i den gældende lovgivning på forbrugerområdet med henblik på at imødegå den udfordring, der er forbundet med fremherskende forretningsmodeller for digitale tjenester, som er afhængige af massiv indsamling og monetarisering af personoplysninger og manipulation af folks opmærksomhed gennem målrettet indhold. Dette er en enestående mulighed for at forbedre forbrugerlovgivningen for at rette op på den voksende ubalance og uretfærdighed mellem enkeltpersoner og magtfulde virksomheder på de digitale markeder.

Den tilsynsførende støtter navnlig målet om at udvide anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU⁽¹⁾ for at give forbrugerne, der modtager tjenester, som ikke er udført mod et pengebeløb, mulighed for at nyde godt af den beskyttelse, som dette direktiv giver, da dette afspejler den aktuelle økonomiske virkelighed og de aktuelle behov.

Forslaget tog hensyn til anbefalingerne i den tilsynsførendes udtalelse 4/2017 og afstår fra at anvende udtrykket »modydelse« eller skelne mellem oplysninger, som »aktivt« eller »passivt« er afgivet af forbrugere til leverandører af digitalt indhold. Den tilsynsførende bemærker dog med bekymring, at de nye definitioner, der foreslås i forslaget, vil indføre begrebet kontrakter om levering af digitalt indhold eller en digital tjeneste, hvor forbrugerne kan »betale« med deres personoplysninger i stedet for at betale med penge. Denne nye tilgang løser ikke de problemer, der er forårsaget af brugen af udtrykket »modydelse«, eller ved at lave en analogi mellem leveringen af personoplysninger og betalingen af en pris. Denne tilgang tager navnlig ikke i tilstrækkelig grad højde for den grundlæggende ret til databeskyttelse ved at betragte personoplysninger som et rent økonomisk aktiv.

Den generelle forordning om databeskyttelse fastsætter allerede en balance vedrørende de omstændigheder, hvorunder at behandlingen af personoplysninger kan finde sted i det digitale miljø. Forslaget bør undgå at fremme tilgange, der kan fortolkes på en måde, der er uforenelig med EU's forpligtelse til fuldt ud at beskytte personoplysninger som fastlagt i den generelle forordning om databeskyttelse. For at sikre en bred forbrugerbeskyttelse uden at risikere at underminere principperne i databeskyttelseslovgivningen kunne man forestille sig en alternativ fremgangsmåde, f.eks. baseret på en bred definition af en »tjeneste« fra direktivet om elektronisk handel, bestemmelsen om det territoriale anvendelsesområde i den generelle forordning om databeskyttelse, eller artikel 3, stk. 1, i Rådets generelle indstilling til forslaget om digitalt indhold.

Den tilsynsførende henstiller derfor til, at der ikke henvises til personoplysninger i definitionerne af »aftalen om levering af digitalt indhold, som ikke leveres på et fysisk medium« og den »digitale tjenesteydelseskontrakt«, og foreslår, at der i stedet henvises til en aftale, i henhold til hvilken en erhvervsdrivende leverer eller påtager sig at levere specifikt digitalt indhold eller en digital tjenesteydelse til forbrugeren, »uanset om en betaling fra forbrugeren er påkrævet«.

Den tilsynsførende henleder desuden opmærksomheden på en række forstyrrelser i forslaget i forhold til anvendelsen af EU's databeskyttelsesramme, navnlig den generelle forordning om databeskyttelse, og foresætter anbefalinger.

For det første understreger den tilsynsførende, at behandlingen af personoplysninger kun kan foretages af de erhvervsdrivende i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesramme, navnlig databeskyttelsesforordningen.

⁽¹⁾ EUT L 304 af 22.11.2011, s. 64.

For det andet er den tilsynsførende bekymret for, at hvis begrebet »kontrakter om levering af digitalt indhold eller en digital tjeneste, hvor forbrugerne afgiver deres personoplysninger i stedet for at betale med penge« blev indført med forslaget, kunne det vildlede tjenesteydere, der ville få grund til at antage, at behandlingen af data baseret på samtykke i forbindelse med en kontrakt er i overensstemmelse med lovgivningen i alle tilfælde, selv når betingelserne for gyldigt samtykke som fastsat i den generelle forordning om databeskyttelse ikke er opfyldt. Dette vil underminere retssikkerheden.

For det tredje er det komplekse samspil mellem retten til at trække sig ud af kontrakten og tilbagetrækningen af samtykke til behandling af personoplysninger samt den erhvervsdrivendes forpligtelse til at godtgøre forbrugerne i tilfælde af fortrydelse udtryk for vanskelighederne med at forene begrebet »kontrakter om levering af digitalt indhold eller en digital tjeneste, hvor forbrugerne afgiver deres personoplysninger i stedet for at betale med penge«, der blev indført med forslaget, med den generelle ret til personoplysninger og den generelle forordning om databeskyttelse.

Den tilsynsførende mener også, at forslaget bør indeholde en ændring af artikel 3 i direktiv 2011/83/EU og indføre en bestemmelse, der klart angiver, at i tilfælde af en konflikt mellem direktiv 2011/83/EU og den retlige ramme for databeskyttelse, har sidstnævnte forrang.

Den tilsynsførende bifalder desuden det nye forslag om kollektiv søgsmålsadgang, som har til formål at gøre det lettere for forbrugere, hvor mange forbrugere er ofre for den samme overtrædelse, at klage over en såkaldt »massesag«. Den tilsynsførende formoder, at den klagemekanisme, der er omhandlet i forslaget om kollektiv søgsmålsadgang, skal supplere artikel 80 i databeskyttelsesforordningen om repræsentation af registrerede.

For så vidt spørgsmål vedrørende beskyttelse af personoplysninger vil være omfattet af anvendelsesområdet for det kollektive søgsmål i henhold til forslaget mener den tilsynsførende dog, at »de kvalificerede enheder«, der ville kunne anlægge de repræsentative søgsmål på dette område i henhold til forslaget, bør omfattes af de samme betingelser, som er fastsat i artikel 80 i den generelle forordning om databeskyttelse.

I samme forbindelse bør forslaget om kollektiv søgsmålsadgang præcisere, at de repræsentative søgsmål vedrørende databeskyttelse kun kan indbringes for administrative myndigheder, der er tilsynsmyndighed for databeskyttelse, jf. artikel 4, stk. 21, og artikel 51 i den generelle forordning om databeskyttelse.

Det kan konkluderes, at den tilsynsførende mener, at anvendelsen af to forskellige mekanismer for kollektiv søgsmålsadgang, den generelle forordning om databeskyttelse og den fremtidige e-databeskyttelsesforordning, sammen med andre væsentlige aspekter af samspillet mellem forbruger- og databeskyttelse kræver et mere systematisk samarbejde mellem forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og databeskyttelsesmyndigheder, som f.eks. kan gøres inden for det eksisterende frivillige netværk af håndhævelsesorganer fra konkurrence-, forbruger- og databeskyttelsesområder — det digitale clearinghouse.

Endelig glæder den tilsynsførende sig over initiativet med at ajourføre håndhævelsen af forbrugerlovgivningen: revisionen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde. I den forbindelse mener den tilsynsførende, at det er vigtigt yderligere at udforske synergiene mellem databeskyttelse og forbrugerlovgivning. Samarbejdet mellem forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og databeskyttelsesmyndigheder bør være mere systematisk, når der opstår særlige problemer, som er af interesse for begge sider, og hvor forbrugervelfærd og databeskyttelse synes at være i fare.

I. INDLEDNING OG BAGGRUND

1. Den 11. april 2018 udsendte Europa-Kommissionen (i det følgende benævnt »Kommissionen«) meddelelsen »En ny aftale for forbrugere«⁽¹⁾ (i det følgende benævnt »meddelelsen«) sammen med følgende to lovgivningsforslag:

— Forslag til direktiv om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF, direktiv 98/6/EF, direktiv 2005/29/EF og direktiv 2011/83/EU for så vidt angår bedre håndhævelse og modernisering af EU's forbrugerbeskyttelsesregler⁽²⁾.

⁽¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — »En ny aftale for forbrugere« (COM (2018) 183 final).

⁽²⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU for så vidt angår bedre håndhævelse og modernisering af EU's forbrugerbeskyttelsesregler (COM (2018) 185 final).

- Forslag til direktiv om repræsentative søgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2009/22/EF⁽¹⁾.
2. De to forslag skal betragtes som en pakke med fælles mål, navnlig:
- at modernisere de eksisterende regler og udfylde hullerne i den gældende lovgivning på forbrugerområdet
 - at give forbrugerne bedre klagemuligheder, støtte effektiv håndhævelse og større samarbejde mellem offentlige myndigheder på et retfærdigt og sikkert indre marked
 - at øge samarbejdet med partnerlande uden for EU
 - at sikre ligebehandling af forbrugere på det indre marked og sikre, at de nationale kompetente myndigheder er bemyndiget til at løse eventuelle problemer med forbrugerprodukters forskellige kvalitet
 - at forbedre kommunikationen og kapacitetsopbygningen for at gøre forbrugerne mere bevidst om deres rettigheder og hjælpe de erhvervsdrivende, navnlig små og mellemstore virksomheder, med lettere at opfylde deres forpligtelser
 - at se nærmere på fremtidens udfordringer for forbrugerpolitikken på et økonomisk og teknologisk marked, der er under hurtig forandring.
3. Mere specifikt har forslaget om bedre håndhævelse og modernisering af EU's forbrugerbeskyttelsesregler (i det følgende benævnt »forslaget«) til formål at foretage følgende forbedringer:
- Mere effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for udbredte grænseoverskridende overtrædelser
 - Retten til individuelle retsmidler for forbrugere
 - Større gennemsigtighed for forbrugerne på onlinemarkedspladser
 - Udvidelse af forbrugerbeskyttelsen for så vidt angår digitale tjenester
 - Fjernelse af byrder for virksomhederne
 - Tydeliggørelse af medlemsstaternes frihed til at vedtage regler om visse former for og aspekter af salg uden for fast forretningssted
 - Præcisering af reglerne for vildledende markedsføring af produkter af »forskellig kvalitet«.
4. Desuden har forslaget til direktiv om repræsentative søgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser (i det følgende benævnt »forslaget om kollektiv søgsmålsadgang«) til formål at gøre det lettere for forbrugere, hvor mange forbrugere er ofre for den samme overtrædelse, en såkaldt »massesag«.
5. På tidspunktet for vedtagelsen af disse to forslag blev den tilsynsførende ikke hørt af Kommissionen.

VII. KONKLUSION

Om forslaget:

69. Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen har til hensigt at modernisere de eksisterende regler og udfylde hullerne i den gældende lovgivning på forbrugerområdet med henblik på at reagere på de aktuelle udfordringer såsom nye forretningsmodeller, hvor der efterspørges personoplysninger fra forbrugere, der ønsker at få adgang til digitalt indhold eller gøre brug af digitale tjenester.
70. Den tilsynsførende bemærker dog med bekymring, at de nye definitioner, der foreslås i forslaget, vil indføre begrebet kontrakter om levering af digitalt indhold eller en digital tjeneste, hvor forbrugerne kan »betale« med deres personoplysninger i stedet for at betale med penge. Den tilsynsførende vil gerne understrege, at denne nye tilgang ikke løser de problemer, der er forbundet med anvendelsen af udtrykket »modydelse«, eller ved at lave en analogi mellem leveringen af personoplysninger og betalingen af en pris. Han mener navnlig, at denne nye tilgang ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til den grundlæggende ret til databeskyttelse ved at betragte personoplysninger som et rent økonomisk aktiv.

⁽¹⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om repræsentative søgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2009/22/EF (COM (2018) 184 final).

For at sikre en bred forbrugerbeskyttelse uden at risikere at underminere principperne i databeskyttelseslovgivningen kunne man forestille sig en alternativ fremgangsmåde, f.eks. baseret på en bred definition af en »tjeneste« fra direktivet om elektronisk handel, bestemmelsen om det territoriale anvendelsesområde i den generelle forordning om databeskyttelse, eller artikel 3, stk. 1, i Rådets generelle indstilling til forslaget om digitalt indhold.

71. Den tilsynsførende henstiller derfor til, at der ikke henvises til personoplysninger i definitionerne af »aftalen om levering af digitalt indhold, som ikke leveres på et fysisk medium« og den »digitale tjenesteydelseskontrakt«, og foreslår, at der i stedet henvises til en aftale, i henhold til hvilken en erhvervsdrivende leverer eller påtager sig at levere specifikt digitalt indhold eller en digital tjenesteydelse til forbrugeren, »uanset om en betaling fra forbrugeren er påkrævet«.
72. Desuden henleder den tilsynsførende opmærksomheden på en række potentielle forstyrrelser i forslaget i forhold til anvendelsen af EU's databeskyttelsesramme, navnlig den generelle forordning om databeskyttelse, og fremsætter anbefalinger:
- Behandlingen af personoplysninger kan kun varetages af de erhvervsdrivende i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesramme, navnlig i overensstemmelse med den generelle forordning om databeskyttelse.
 - Hvis idéen med »kontrakter om levering af digitalt indhold eller en digital tjeneste, hvor forbrugerne afgiver deres personoplysninger i stedet for at betale med penge« blev indført med forslaget, kunne det vildlede tjenesteydere, der ville få grund til at tro, at behandlingen af data baseret på et samtykke i en kontrakt er lovlig i overensstemmelse med lovgivningen i alle tilfælde, selv når betingelserne for gyldigt samtykke som fastsat i den generelle forordning om databeskyttelse ikke er opfyldt. Dette vil underminere retssikkerheden.
 - En periode på 14 dage til at træde tilbage fra aftalen, der indføres med forslaget, kan ikke betragtes som en begrænsning af retten til at trække sit samtykke tilbage på et hvilket som helst tidspunkt i den generelle forordning om databeskyttelse.
 - Det er måske ikke muligt at vurdere værdien af personoplysninger i tilfælde af tilbagetrækning fra kontrakten. Det er derfor tvivlsomt, om forslaget rent faktisk kan sikre, at forbrugerne får en rimelig erstatning.
73. Endelig mener den tilsynsførende, at forslaget bør indeholde en ændring af artikel 3 i direktiv 2011/83/EU og indføre en bestemmelse, der klart fastslår, at i tilfælde af en konflikt mellem direktiv 2011/83/EU og den retlige ramme for databeskyttelse, har sidstnævnte forrang.

Om forslaget om kollektiv søgsmålsadgang:

74. Den tilsynsførende hilser det nye forslag om kollektiv søgsmålsadgang velkommen, som har til formål at gøre det lettere for forbrugere, hvor mange forbrugere er ofre for den samme overtrædelse, at klage over en såkaldt massesag.
75. For så vidt spørgsmål vedrørende beskyttelse af personoplysninger vil være omfattet af anvendelsesområdet for det kollektive søgsmål i henhold til forslaget mener den tilsynsførende dog, at »de kvalificerede enheder«, der ville kunne anlægge de repræsentative søgsmål på dette område i henhold til forslaget, bør omfattes af de samme betingelser, som er fastsat i artikel 80 i den generelle forordning om databeskyttelse.
76. I samme forbindelse bør forslaget om kollektiv søgsmålsadgang præcisere, at de repræsentative søgsmål vedrørende databeskyttelse kun kan indbringes for administrative myndigheder, der er tilsynsmyndighed for databeskyttelse, jf. artikel 4, stk. 21, og 51 i den generelle forordning om databeskyttelse.
77. Den tilsynsførende mener også, at anvendelsen af to forskellige mekanismer for kollektiv søgsmålsadgang, den generelle forordning om databeskyttelse og den fremtidige e-databeskyttelsesforordning, sammen med andre væsentlige aspekter af samspillet mellem forbruger- og databeskyttelse, kræver et mere systematisk samarbejde mellem forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og databeskyttelsesmyndigheder, som f.eks. kan gøres inden for det eksisterende frivillige netværk af håndhævelsesorganer fra konkurrence-, forbruger- og databeskyttelsesområder — det digitale clearinghouse.

Om revision af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde:

78. Den tilsynsførende glæder sig over initiativet med at ajourføre håndhævelsen af forbrugerlovgivningen: revisionen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde.

79. I den forbindelse mener den tilsynsførende, at det er vigtigt yderligere at udforske synergierne mellem databeskyttelse og forbrugerlovgivning. Samarbejdet mellem forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og databeskyttelsesmyndigheder bør være mere systematisk, når der opstår særlige problemer, som er af interesse for begge sider, og hvor brugervelfærd og databeskyttelse synes at være i fare.

Bruxelles, den 5. oktober 2018.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse

Giovanni BUTTARELLI
