

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Резюме на предварителното становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно защитата на личния живот и конкуренцията в ерата на огромното количество данни

(Пълният текст на настоящото становище може да бъде намерен на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

РЕЗЮМЕ

Подходите на ЕС към защитата на данните, защитата на конкуренцията и защитата на потребителите споделят общи цели, включително насърчаването на растеж, иновации и на благосъстоянието на отделните потребители. На практика обаче сътрудничеството между създателите на политики в съответните области е ограничено.

Онлайн услугите са двигател на значителния растеж в цифровата икономика. Много от тези услуги се предлагат „безплатно“, но на практика изискват заплащане под формата на лична информация от клиентите. Проучването относно печалбите и загубите за потребителите и за предприятията от такъв обмен е вече закъсняло.

По-тесен диалог между регулаторните органи и експертите в рамките на политиките може не само да подпомогне изпълнението на правила във връзка с конкуренцията и защита на потребителите, но и да стимулира пазара за услуги, които укрепват защитата на личния живот.

1. Въведение

1. Цифровата икономика предоставя много предимства на потребителите и гражданите. Онлайн услугите предлагат несравними възможности за социални връзки, нововъведения и ефективно разрешаване на проблеми. В същото време потребителите на тези услуги разкриват огромно количество информация за себе си. Обемът и многообразието от натрупаните данни не могат да бъдат обработени чрез традиционните технологии за извличане на данни и анализ, но благодарение на разработването на „големи информационни масиви (Big data)“⁽¹⁾ управлението на тази информация става все по-възможно. Извличането на стойност от големите информационни масиви се е превърнало в значителен източник на предимства за най-големите участници на интернет пазарите. Не всички големи информационни масиви са лични, но за много от нещата, които се предлагат онлайн „безплатно“, личната информация представлява незаменима валута, с която се заплаща за съответните услуги. Следователно освен ползи разрастващите се пазари пораждат и определени рискове за благосъстоянието на потребителите и тяхното право на защита на личния живот и защита на данните.
2. Принципите и правилата на ЕС относно защитата на данните, конкуренцията и защитата на потребителите са разработени да насърчават един процъфтяващ вътрешен пазар и да предпазват физическите лица. По-тясното сближаване при прилагането на тези политики може да спомогне за справяне с предизвикателствата,

⁽¹⁾ Големите информационни масиви „са огромен цифров набор от данни, притежавани от корпорации, правителства и други големи организации, които се анализират подробно чрез употреба на компютърни алгоритми“; Работна група по член 29, Становище 03/2013 относно ограничаването в рамките на целта, стр. 35. Според друго определение големите информационни масиви представляват „набор от данни, чиито размери са извън възможностите на обичайните софтуерни инструменти да ги обхванат, съхранят, подредят и анализират“; McKinsey Global Institute, „Големи информационни масиви: следващата граница за нововъведения, конкуренция и продуктивност“, юни 2011 г. В това предварително становище „големи информационни масиви“ се използва като съкращение за комбинацията от огромно количество лични данни и анализ на разнообразни и обемни бази данни.

породени от икономиката на големите информационни масиви. Въпреки това към днешна дата политиките са се развивали паралелно една от друга с много малко взаимодействие по въпросите от общ интерес⁽¹⁾. Още повече че европейските създатели на политики и регулаторни органи досега обикновено са акцентирали върху пазари за търгувани срещу заплащане продукти и услуги. Тъй като потребителите и предприятията се приспособяват към и стимулират непрестанни промени в технологиите, на създателите на политики и регулаторни органи е отредено задължението да синхронизират правилата спрямо промените, както е отбелязано в наскоро поетия политически ангажимент за „завършване“ на „цифровия единен пазар“⁽²⁾.

3. ЕНОЗД насърчава „култура на защита на данните“ в институциите и органите на ЕС, където принципите на защита на данните намират приложение във всички свързани области на политиките и правото⁽³⁾. С оглед допринасяне за тази цел настоящото предварително становище е насочено към стимулиране на диалог между експерти и практикуващи специалисти, включително и институциите на ЕС и националните регулаторни органи от сферите на конкуренцията, защитата на потребителите и защитата на данните. ЕНОЗД ще разгледа позициите и идеите, които ще възникнат вследствие на този процес, в последващо становище и ще включи препоръки за действие.
4. Втора глава от настоящото становище започва с очертаване на тенденциите в цифровата икономика и ролята на личните данни в ерата на големите информационни масиви. В трета глава се разглеждат съответните аспекти на правилата на ЕС за защита на данните, защита на конкуренцията и на потребителите. Четвърта глава съдържа анализ на взаимоотношенията между трите области на политиката:

- как контролът на лична информация допринася за пазарната сила в цифровата икономика и отраженията върху защитата на данните;
- рисковете за потребителите от концентрацията и злоупотребата с господстващо положение, при което предприятията обработват огромно количество лични данни; и
- как растежът на жизнеспособен пазар за услуги за подобряване на защитата на личния живот⁽⁴⁾, може да бъде стимулиран чрез укрепване на информирания избор на потребителите.

⁽¹⁾ В това предварително становище се развиват темите, очертани от ЕНОЗД по време на семинар в Брюксел на 13 юни 2013 г.

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Дискусии по темата са протекли през 2010 г. по време на 32-рата международна конференция

на комисарите по неприкосновеността на личния живот и защитата на данните в Йерусалим. В допълнение заместник-председателят на Комисията Joaquín Almunia произнесе реч относно „Защитата на конкуренцията и на личния живот на пазарите на данни“ през ноември 2012 г. (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). През февруари 2013 г. на Четвъртата международна конференция на съвместните усилия „Новите граници на антитръста“ (New Frontiers of Antitrust 4th International Concurrences Conference), която беше вследствие на дискусия по време на кръгла маса на тема „Лични данни: конкурентното право ще се съблъска ли със защитата на личния живот?“, генералният директор на ГД „Правосъдие“ на Комисията е призовал за по-внимателно разглеждане на взаимодействието между защитата на данни и конкурентното право; Françoise Le Bail, озаглавено „Protection de la vie privée et des données personnelles: l'Europe à l'avant garde“, Concurrences Revue des droits de la concurrence: Competition Law Journal: Demain la concurrence New Frontiers of Antitrust Colloque I Concurrences, № 2-2013. Подобен дебат е в ход в САЩ, откакто е взето решението на Федералната комисия по търговия относно сливането Google — DoubleClick (вж. бел. 76) и противопоставящото се мнение на комисаря Jones Harbour http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; за актуализиран вариант на анализа на г-жа Harbour вж. нейното есе „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law“ („Трансатлантическата перспектива: защита на данните и конкурентно право“) в *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* ред. Hijmans, H. и Kranenborg, H., 2014 г., стр. 225—234.

⁽²⁾ Европейският съвет се ангажира през октомври 2013 г. да „завърши цифровия единен пазар“ до 2015 г., включително и „подходящите рамкови условия за единен пазар на големи информационни масиви и изчисления „в облак““ чрез разработване на електронно управление, електронно здравеопазване, издаване на фактури по електронен път и електронни обществени поръчки, чрез ускоряване на електронната идентификация и удостоверителните услуги, издаването на фактури по електронен път и разплащателни услуги и чрез преносимостта на съдържанието и данните; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. ЕНОЗД е публикувал становище по рамковата политическа програма на ЕС „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

⁽³⁾ Вж. стратегията на ЕНОЗД за 2013—2014 г. „Към високи постижения в областта на защитата на данните“; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. В допълнение към становищата, които редовно се публикуват в отговор на законодателни предложения или документи за политиката, приети от Комисията или от други институции или органи съгласно член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001, и като част от ролята му на съветник на институциите и органите на Съюза и на субектите на данни по всякакви въпроси, свързани с обработването на лични данни съгласно член 41, параграф 2, ЕНОЗД може да реши да издаде препоръка по своя собствена инициатива с оглед да допринесе към дебатите относно правните и обществените развития, които могат да имат значително въздействие върху защитата на личните данни. Вж. например становището на ЕНОЗД относно връзката между изчисленията в облак и правната рамка за защита на данните (ОВ С 253, 3.9.2013 г., стр. 1). Подобни препоръки могат да бъдат издавани и за други области, представляващи интерес.

⁽⁴⁾ Технологиите за подобряване на защитата на личния живот са определени от Комисията като „съгласувана система от ИКТ мерки, предпазващи неприкосновеността на личния живот чрез унищожаване или съкращаване на лични данни, или чрез предотвратяване на ненужна и/или нежелана обработка на данни, без това да се отразява върху функционалността на информационната система.“ „Насърчаване на защитата на личните данни чрез технологиите за подобряване на защитата на личния живот (PETs)“, COM(2007) 228 окончателен. В този документ терминът „услуги за подобряване на защитата на личния живот“ се отнася до потребителски услуги, които са създадени на базата на такава технология.

Също така се подчертава и значимостта на съвместното обсъждане, прилагане и сътрудничество между надзорните органи на международно, европейско и национално равнище ⁽¹⁾.

5. В заключение, в пета глава се разглеждат възможните бъдещи политики и се отправя покана Комисията, национални надзорни органи, групи за застъпничество и практикуващи юристи да се ангажират с по-обширна и по-задълбочена дискусия по въпроса. Защрихованите места и препратките в началото на всеки раздел имат за цел да насочат читателя към ключовите доводи и пресечни точки между трите области на право на ЕС. Обобщение на тези взаимодействия е представено в приложението към настоящия документ.

5. Заключение: необходимо е допълнително проучване и дискусия

Бързоразвиващият се онлайн пазар или пазари... все повече засягат всички аспекти на бизнеса. Да се осигури ефективна защита на конкуренцията на тези пазари ще бъде основен приоритет... нарастващото събиране, обработване и използване на потребителски данни от сделки за търговски цели ...се оказва все по-важен източник на конкурентно предимство [което може да бъде] във все по-голям уцърб за потребителя.

(От лекциите Beesley, реч на David Currie, председател на органа на Обединеното кралство за защита на конкуренцията и пазарите, 7.11.2013 г.)

85. В настоящото предварително становище се проучват и разглеждат възможните сближавания и противоречия между три области на правото на ЕС в контекста на бързо развиващата се област на големите информационни масиви. Въпреки че защитата на личния живот и защитата на личните данни представляват обществен интерес и основните права са признати в Договорите, липсата на взаимодействие при разработването на политики относно конкуренция, защита на потребителите и защита на данните може да е намалила ефективността на прилагането на правилата за конкуренция и стимула за разработване на услуги за подобряване на защитата на личния живот и свеждането до минимум на потенциалните вреди за потребителите. В цифровата икономика личната информация представлява значителен нематериален актив в създаването на стойност и разменна валута за онлайн услугите. Това би могло да доведе до широкообхватни последици за търкуването на ключови понятия, включително прозрачност, господстващо положение и благосъстояние на потребителите и вреди.
86. Един всеобхватен отговор на тези предизвикателства изисква повече време за изследване, размишление и дискусия, но може да включва някои или всички от следните:
- повишена осведоменост сред потребителите, доставчиците на услуги и регулаторните органи за текущи и бъдещи технологични разработки в съответните пазари в цифровата икономика и последиците за защитата на конкуренцията, благосъстоянието на потребителите и избора и нововъведенията в областта на услугите за подобряване на защитата на личния живот;
 - ефективни насоки относно прилагането на защитата на личния живот, правилата за конкуренция и защитата на потребителите на онлайн услуги, по-специално тези, рекламирани като „безплатни“, при които се взимат предвид мненията на клиенти и конкуренти и доказателствата за предпочитанията и притесненията им;
 - сътрудничество между органите, които са ангажирани с разследване и прилагане, например при идентифициране на сценарии и възможни стандарти за измерване на пазарната сила в цифровата икономика, и тези, които са ангажирани с консултиране по конкретни случаи; и
 - преглед на законодателството в областта на конкуренцията за цифрови пазари на 21-ви век, включително неговите връзки с други сфери на правото и възможности за ползотворно взаимодействие с други съответни органи.

⁽¹⁾ Това включва съгласуване в рамките на и между Глобалната мрежа за прилагане на защитата на личния живот и Международната мрежа за защита на конкуренцията, както и по-задълбочено сътрудничество между органите на ЕС и Федералната комисия по търговия на САЩ.

87. Личната информация насърчава и поддържа растежа в цифровата икономика. Отделните потребители следва да могат да се облагодетелстват от по-справедливо споделяне на ползите от този растеж. Органите за защита на конкуренцията и защита на данните признават това като все по-основно предизвикателство пред изграждането на доверие и отчетност в сферата на цифровата икономика. Защитата на данни представлява уникална възможност да се предоставят на физическите лица инструментите, с които те сами да се предпазват, и да се направи прилагането на правилата за защита на конкуренцията и на потребителите по-ефективно.
88. Следващата стъпка е да се проучи възможността за по-тясна координация между регулаторните органи с оглед постигане на тези цели. Тази координация не бива да бъде ограничавана в рамките на Европа, а по-скоро следва да отразява глобалния обseg на компаниите в цифровата икономика. ЕНОЗД е в готовност да съдейства за тази дискусия.

Изготвено в Брюксел на 26 март 2014 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните

Защита на данните, защита на конкуренцията и защитата на потребителите в ЕС: Сравнителен преглед

	Защита на данните	Право в областта на конкуренцията	Защита на потребителите	Взаимодействия в цифровата икономика
Правна рамка	<ul style="list-style-type: none"> — ХОП, членове 7 и 8 — ДФЕС, член 16 	<ul style="list-style-type: none"> — ДФЕС, членове 101—106 	<ul style="list-style-type: none"> — ХОП, член 38 — ДФЕС, член 12 и член 169 	<ul style="list-style-type: none"> — Основните ценности и икономическата мисия на ЕС
Съответно вторично законодателство	<ul style="list-style-type: none"> — Директива 95/46/95 — Регламент (ЕО) № 45/2001 — Директива 2002/58/ЕО — на данните (ОРЗД) (в процес на договаряне) 	<ul style="list-style-type: none"> — Регламент № 1/2003 (модернизиране) — Регламент № 139/2004 (сливания) 	<ul style="list-style-type: none"> — Директива 93/13/ЕИО (неравноправни клаузи в потребителските договори) — Директива 98/6/ЕО (обозначаване на цените) — Директива 2005/29/ЕС на Съвета (неполярни търговски практики) — Директива 2006/114/ЕО (заблуждаваща реклама) — Регламент 2006/2004 (сътрудничество между органите) — Директива 2011/83/ЕС (правата на потребителите) 	<ul style="list-style-type: none"> — Правила за насърчаване на стабилно функциониране на вътрешния пазар. — Правила за осигуряване на защита на индивидуалните потребители
Обхват на приложение	<ul style="list-style-type: none"> — Всички администратори на лични данни, установени или използващи оборудване на територията на ЕС. Разпоредбите следва да са пропорционални на естеството и количеството на обработваните данни. — (Да бъде разширено в рамките на ОРЗД, за се обхванат всеки администратор на лични данни, който предоставя продукти или услуги или наблюдава поведението на субектите на данни, пребиваващи на територията на ЕС) 	<ul style="list-style-type: none"> — Всяка една икономическа дейност, която „може да засегне търговията между държавите членки.“ — Предприятията в господстващо положение имат „специална отговорност“ да избягват нарушаването на конкуренцията. 	<ul style="list-style-type: none"> — Всички стоки и услуги, доставени или консумирани на вътрешния пазар. 	<ul style="list-style-type: none"> — Въздействие върху физическите лица в ЕС на икономическа дейност, засягаща вътрешния пазар,

	Защита на данните	Право в областта на конкуренцията	Защита на потребителите	Взаимодействия в цифровата икономика
Контрол на данните и съответни пазари	<ul style="list-style-type: none"> — Съвместими цели за обработване на данни 	<ul style="list-style-type: none"> — Определяне на съответния пазар и заменяемост на продуктите и услугите 		<ul style="list-style-type: none"> — Определяне на съответните пазари, развиващи се въз основа на лични данни — Измерване на цифровата пазарна сила
Прозрачност и избор	<ul style="list-style-type: none"> — Право на информация и на достъп до данните под разбираема форма — Изрично, свободно предоставено, информирано и недвусмислено съгласие — Право на преносимост на данните 	<ul style="list-style-type: none"> — Общобвързващи и пакетни продажби на услуги — Ограничаване на конкуренцията чрез отказ да бъде доставено ключово съоръжение 	<ul style="list-style-type: none"> — Ясна и разбираема информация за цени и продукти 	<ul style="list-style-type: none"> — Всеобщо разбиране за стойността на личните данни — Притежание на собствени данни чрез преносимост на данните
Предотвратяване на вреди	<ul style="list-style-type: none"> — Свеждане на данните до минимум — Поверителен характер и сигурност на обработването 	<ul style="list-style-type: none"> — Понятието за благосъстояние на потребителите — Експлоататорско образуване на цените на услугите — Теория за причиняване на вреди потребителите при сливания — Изключения от правилата за държавна помощ 	<ul style="list-style-type: none"> — Понятието „добросъвестност“ в договорите — Забрана за правене на подвеждащи твърдения относно продукти или услуги 	<ul style="list-style-type: none"> — Защита на данните като фактор за благосъстоянието на потребителите — Използване на насърчаващи защитата на личния живот средства за правна защита при решения, свързани с конкуренцията — Даване на възможност на конкуренти да си сътрудничат при разработването на услуги за подобряване на защитата на личния живот

	Защита на данните	Право в областта на конкуренцията	Защита на потребителите	Взаимодействия в цифровата икономика
Надзор, прилагане, санкции и средства за правна защита	<ul style="list-style-type: none"> — Независими национални органи — Сътрудничество в рамките на ЕС чрез Работната група по член 29 и (в процес на договаряне) механизъм за съгласуваност — Право на средства за правна защита при нарушаване на правата — Право на получаване на обезщетение — Административни санкции като процент от годишния оборот на компанията (в процес на договаряне) 	<ul style="list-style-type: none"> — Прилагане чрез националните органи за защита на конкуренцията и Комисията за територията на ЕС — Националните органи си сътрудничат посредством Европейската мрежа за защита на конкуренцията — Санкциите за нарушаване на антиконкурентни споразумения достигат до 10 % от общия оборот — Липсва хармонизация на средства за правна защита за потребителите 	<ul style="list-style-type: none"> — Единствено националните органи — Мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите всяка година определя общи приоритети за прилагане, както и координирани проверки за съответствие и проекти в конкретни сектори — Не съществува общ европейски подход за разследване на нарушения на законодателство за защита на потребителите освен за „вътрешнообщностни нарушения“ — Рядко срещано е националните органи да предоставят компенсация при нарушения законодателство за защита на потребителите 	<ul style="list-style-type: none"> — Диалог и сътрудничество в случаите, когато съображенията относно конкуренцията, благосъстоянието на потребителите и защитата на данни се припокриват.

Съкращения:

ХОП: Харта на основните права

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз