

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Shrnutí předběžného stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k soukromí a konkurenceschopnosti ve věku dat velkého objemu

(Úplné znění tohoto stanoviska naleznete v angličtině, francouzštině a němčině na stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

SHRUTÍ

Přístup EU k ochraně údajů, hospodářské soutěži a ochraně spotřebitele sdílí společné cíle, jako je např. podpora růstu, inovací či ochrana zájmu jednotlivého spotřebitele. V praxi je však spolupráce mezi tvůrci politik v těchto oblastech omezená.

On-line služby tvoří hnací sílu obrovského růstu digitální ekonomiky. Mnohé z těchto služeb jsou uváděny na trh jako „bezplatné“, ve skutečnosti však za ně zákazníci platí v podobě svých osobních údajů. Prozkoumání nákladů a přínosů těchto výměn pro spotřebitele i pro podniky je v současnosti více než potřebné a mělo být provedeno již mnohem dříve.

Užší dialog mezi regulačními orgány a odborníky napříč jednotlivými politikami může pomoci nejen prosazování pravidel hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele, ale také podnícení trhu k rozvoji služeb zvyšujících ochranu soukromí.

1. Úvod

1. Digitální ekonomika přináší spotřebitelům a občanům řadu výhod. On-line služby nabízejí nebývalé možnosti pro sociální vazby, inovace a účinné řešení problémů. Uživatelé těchto služeb zároveň o sobě sdílejí nesmírné množství informací. Takový objem takto různorodých údajů nelze zpracovávat pomocí tradičních technologií na vytěžování a analýzu dat, kontrolu těchto informací však nyní stále častěji umožňuje přístup zvaný „data velkého objemu“⁽¹⁾. Vytěžování hodnot z dat velkého objemu se stalo významným zdrojem moci pro největší subjekty na internetových trzích. Ne všechna data velkého objemu jsou tvořena osobními údaji, ale u řady on-line nabídek, které jsou nabízeny nebo vnímány jako „bezplatné“, fungují osobní údaje jako určitá forma „měny“, kterou je třeba za tyto služby zaplatit. Kromě svých výhod proto tyto rostoucí trhy představují zvláštní rizika z hlediska zájmů spotřebitelů a práv na soukromí a ochranu údajů.
2. Zásady a pravidla EU týkající se ochrany údajů, hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele byly navrženy tak, aby podporovaly prosperující vnitřní trh a ochranu jednotlivce. Větší sbližování při uplatňování těchto politik by mohlo pomoci při řešení výzev, které představuje ekonomika dat velkého objemu. Doposud však

⁽¹⁾ Daty velkého objemu „se označují obrovské soubory digitálních dat, které jsou v držení podniků, vlád a dalších velkých organizací, které jsou následně důkladně analyzovány pomocí počítačových algoritmů“; pracovní skupina zřízená podle článku 29, stanovisko č. 03/2013 o účelovém omezení, s. 35. Podle jiné definice se daty velkého objemu rozumí „datové soubory, jejichž velikost přesahuje možnosti běžných softwarových systémů řízení báze dat zachycovat, ukládat, řídit a analyzovat data v těchto souborech“, McKinsey Global Institute, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity“ (Data velkého objemu: další hranice pro inovace, hospodářskou soutěž a produktivitu), červen 2011. V tomto předběžném stanovisku se pojem „data velkého objemu“ používá jako stručné označení kombinace hromadného shromažďování osobních údajů a analýzy velmi různorodých datových souborů velkého objemu.

převládal trend, kdy se jednotlivé politiky vyvíjely souběžně, aniž by mezi nimi docházelo k interakci v oblastech společného zájmu⁽¹⁾. Regulační orgány a tvůrci politik EU se navíc až doposud většinou zaměřovali na trhy výrobků a služeb obchodovaných výměnou za peníze. Jelikož spotřebitelé a podniky se přizpůsobují neustálým změnám technologií a zároveň uvádí tyto změny do pohybu, je povinností tvůrců politik a regulačních orgánů držet s těmito změnami krok, jak to vyjadřuje nedávný politický závazek k „dokončení“ „jednotného digitálního trhu“⁽²⁾.

3. Evropský inspektor ochrany údajů podporuje „kulturu ochrany údajů“ v orgánech a institucích EU, kde se zásady ochrany údajů promítají do všech příslušných oblastí politiky a práva⁽³⁾. Jako jeden z příspěvků k dosažení uvedeného cíle má toto předběžné stanovisko podpořit dialog mezi odborníky a pracovníky v oboru – včetně orgánů EU a národních regulačních orgánů – z oblastí hospodářské soutěže, ochrany spotřebitele a ochrany osobních údajů. Evropský inspektor ochrany údajů pak zváží názory a podněty, které vyplývají z tohoto úsilí v navazujícím stanovisku, které bude obsahovat doporučení pro další postup.
4. V úvodu druhé kapitoly tohoto stanoviska jsou nastíněny trendy vývoje digitální ekonomiky a úloha osobních údajů ve věku dat velkého objemu. Kapitola 3 se zaměřuje na příslušná hlediska pravidel EU v oblasti ochrany údajů, hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele. V kapitole 4 je uvedena analýza vztahů mezi třemi oblastmi politiky:

— jakým způsobem přispívá kontrola nad osobními informacemi k tržní síle v digitální ekonomice a jaké důsledky z toho vyplývají pro ochranu údajů,

— rizika, která pro spotřebitele představuje koncentrace a zneužívání dominantního postavení na trhu, kde firmy zpracovávají obrovské množství osobních údajů, a

— jak lze posílením informované volby spotřebitelů podpořit růst energického trhu se službami zvyšujícími ochranu soukromí⁽⁴⁾.

(1) Toto předběžné stanovisko rozvíjí téma, které v hlavních rysech představil evropský inspektor ochrany údajů na semináři v Bruselu dne 13. června 2013 (https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf). Související rozprava proběhla v roce 2010 na 32. mezinárodní konferenci komisařů pro ochranu údajů a soukromí v Jeruzalémě. Místopředseda Komise Joaquín Almunia navíc přednesl v listopadu 2012 projev na téma „Hospodářská soutěž a soukromí na trzích dat“ (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). V únoru 2013 na 4. mezinárodní konferenci *Concurrences: New Frontiers of Antitrust* (Nové hranice antimonopolní politiky) v návaznosti na diskusi u kulatého stolu na téma „Osobní údaje: Dostanou se právní předpisy o hospodářské soutěži do rozporu s právem na soukromí?“ požadovala generální ředitelka Komise pro spravedlnost, aby byla věnována větší pozornost součinnosti mezi ochranou údajů a právními předpisy o hospodářské soutěži – Françoise Le Bail: „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*, č. 2/2013. Podobná rozprava probíhá ve Spojených státech zejména v návaznosti na rozhodnutí Federální komise USA pro obchod (Federal Trade Commission) ohledně spojení společností Google a DoubleClick (viz poznámka 76) a nesouhlasné stanovisko tehdejší komisařky Jones Harbourové. http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; ohledně dalších informací o analýze paní Harbourové viz její práce „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law“, in *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* eds. Hijmans, H. a Kranenborg, H., 2014, s. 225–234.

(2) Evropská rada se v říjnu 2013 zavázala k „dokončení jednotného digitálního trhu“ do roku 2015, včetně vytvoření „vhodných rámcových podmínek pro jednotný trh v oblasti dat velkého objemu a *cloud computingu*“, a to zavedením služeb, jako je elektronická veřejná správa, elektronické zdravotnictví, elektronická fakturace a elektronické zadávání zakázek, prostřednictvím elektronické identifikace a důvěryhodných služeb, elektronické fakturace a platebních služeb a zajištěním přenositelnosti obsahu a dat; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/139212.pdf. Evropský inspektor ochrany údajů vydal stanovisko k programu zastřešující politiky EU nazvanému Digitální agenda pro Evropu; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

(3) Viz Strategie EDPS na léta 2013–2014: Na cestě k excelenci v oblasti ochrany údajů; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Kromě stanovisek, která evropský inspektor ochrany údajů v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 pravidelně vydává v reakci na legislativní návrhy a politické dokumenty přijaté Komisí nebo jinými orgány nebo institucemi a v rámci poskytování poradenství orgánům, institucím a subjektům údajů v Unii ve všech záležitostech, které se týkají zpracování osobních údajů podle čl. 41 odst. 2, může evropský inspektor ochrany údajů rozhodnout o vydání doporučení z vlastního podnětu s cílem přispět k rozpravě o právních a společenských hlediscích, která mohou mít významný vliv na ochranu osobních údajů. Viz např. stanovisko evropského inspektora ochrany údajů o vztahu mezi *cloud computingem* a právním rámcem v oblasti ochrany údajů, Úř. věst. C 253, 3.9.2013, s. 1. Mohou být vydány podobné pokyny k dalším oblastem.

(4) Technologie zvyšující ochranu soukromí (PET) definuje Komise jako „soudržný systém opatření IKT, který chrání soukromí tím, že vylučuje anebo omezuje osobní údaje nebo předchází zbytečnému a/nebo nežádoucímu zpracování osobních údajů, a to bez ztráty funkčnosti takového informačního systému.“ „Podpora ochrany osobních údajů prostřednictvím technologií zvyšujících ochranu soukromí (PETs)“, COM(2007) 228 final. V tomto dokumentu se používá pojem „služeb zvyšujících ochranu soukromí“ pro zákaznické služby, které byly navrženy na základě takových technologií.

Zdůrazňuje se zde rovněž význam společného přístupu, prosazování práva a spolupráce mezi orgány dozoru na mezinárodní, evropské a vnitrostátní úrovni⁽¹⁾.

5. Kapitola 5 se zabývá výhledem na možné politické reakce a vyzývá Komisi, vnitrostátní orgány dozoru, zájmové skupiny a právníky, aby se zapojili do širší a hlubší rozpravy o této věci. Na začátku každého oddílu jsou uvedeny body a křížové odkazy, které mají čtenáře seznámit s klíčovými argumenty a styčnými plochami mezi těmito třemi oblastmi evropského práva. Souhrnný přehled těchto styčných ploch je uveden v příloze tohoto dokumentu.

5. Závěr: je zapotřebí další šetření a diskuse

Rychle se rozvíjející on-line trh či trhy ... se stále více dotýkají veškerých aspektů podnikání. Zajištění účinného fungování hospodářské soutěže na těchto trzích bude představovat jednu z hlavních priorit ... rostoucí míra shromažďování, zpracovávání a využívání údajů o transakcích spotřebitelů k obchodním účelům ... se stává stále důležitějším zdrojem konkurenční výhody, [což může být] v neprospěch spotřebitelů.

(Z přednášky předsedy britského úřadu pro hospodářskou soutěž a trhy Davida Currieho přednesené v rámci cyklu přednášek Beesley Lectures dne 7. listopadu 2013)

85. Toto předběžné stanovisko zkoumá a zvažuje možnosti sblížení i potenciální napětí mezi uvedenými třemi oblastmi práva EU na pozadí rychlého rozmachu dat velkého objemu. I když soukromí a ochrana osobních údajů tvoří veřejný zájem a patří mezi základní práva uznaná ve Smlouvách, nedostatečná interakce při přípravě politik v oblasti hospodářské soutěže, ochrany spotřebitele a ochrany údajů může omezit účinnost prosazování pravidel v oblasti hospodářské soutěže i motivaci k rozvoji služeb, které zvyšují ochranu soukromí a minimalizují případné poškození spotřebitele. V digitální ekonomice představují osobní údaje významná nehmotná aktiva pro tvorbu hodnoty a měnu pro on-line služby. To může mít dalekosáhlé důsledky pro výklad klíčových pojmů transparentnosti, dominantního postavení a prospěchu či poškození spotřebitele.
86. Komplexní odpověď na tyto výzvy si vyžádá více času na šetření, úvahy a diskusi a může zahrnovat některé z následujících opatření, nebo i všechna:
- zvýšení povědomí mezi spotřebiteli, poskytovateli služeb a regulačními orgány o současném i budoucím technologickém vývoji na příslušných trzích v rámci digitální ekonomiky a o důsledcích služeb zvyšujících ochranu soukromí pro konkurenceschopnost, prospěch a volbu spotřebitelů a inovace,
 - účinné poradenství o uplatňování pravidel ochrany osobních údajů, hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele pro on-line služby, zejména služby nabízené jako „bezplatné“, které bude zohledňovat názory zákazníků a konkurenčních subjektů a doklady o preferencích a obavách zákazníků,
 - spolupráce mezi orgány při vyšetřování a prosazování, například při stanovení scénářů a případných norem pro měření tržní síly v digitální ekonomice a při konzultacích v rámci šetření jednotlivých případů, a
 - přezkum právních předpisů o hospodářské soutěži pro digitální trhy 21. století, včetně styčných ploch s ostatními oblastmi práva a možností produktivní interakce s ostatními příslušnými orgány.

⁽¹⁾ Ta zahrnuje spolupráci v rámci Globální sítě pro prosazování práva na ochranu soukromí a Mezinárodní sítě pro hospodářskou soutěž i mezi těmito sítěmi, stejně jako hlubší spolupráci mezi orgány EU a Federální komisí USA pro obchod.

87. Osobní údaje se staly zdrojem rozmachu digitální ekonomiky a nadále podporují její růst. Jednotliví spotřebitelé by měli mít možnost užívat spravedlivější podíl z plodů tohoto růstu. Orgány pro hospodářskou soutěž a ochranu údajů si stále zřetelněji uvědomují, že se jedná o stěžejní úkol v budování důvěry a odpovědnosti v rámci digitálního hospodářství. Ochrana osobních údajů představuje jedinečnou příležitost, jak poskytnout jednotlivcům nástroj k vlastní ochraně a zajistit účinnější prosazování pravidel hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele.
88. Dalším krokem je prozkoumat možnosti užší koordinace mezi regulačními orgány při dosahování těchto cílů. Tato koordinace by se neměla omezovat jen na Evropu, ale měla by odrážet i globální dosah firem v digitální ekonomice. Evropský inspektor ochrany údajů rád přispěje k hladkému průběhu této diskuse.

V Bruselu dne 26. března 2014.

Peter HUSTINX

evropský inspektor ochrany údajů

Ochrana údajů, ochrana hospodářské soutěže a ochrana spotřebitele v EU: srovnávací přehled

	Ochrana údajů	Právní předpisy o hospodářské soutěži	Ochrana spotřebitele	Styčné plochy v digitální ekonomice
Právní rámec	— Listina základních práv Evropské unie články 7 a 8 — SFEU 16	— SFEU 101–106	— Listina základních práv Evropské unie článek 38 — SFEU články 12 a 169	— základní hodnoty EU a ekonomické cíle
Příslušné sekundární právní předpisy	— směrnice 95/46/ES — nařízení (ES) č. 45/2001 — směrnice 2002/58/ES — obecné nařízení o ochraně údajů (v jednání)	— nařízení (ES) č. 1/2003 (modernizace) — nařízení (ES) č. 139/2004 (spojování podniků)	— směrnice 93/13/EHS (nepřiměřené smluvní podmínky) — směrnice 98/6/ES (označování cen) — směrnice Rady 2005/29/ES (nekalé obchodní praktiky) — směrnice 2006/114/ES (klamavá reklama) — nařízení 2006/2004 (spolupráce mezi orgány) — směrnice 2011/83/EU (práva spotřebitelů)	— pravidla na podporu řádného fungování vnitřního trhu — pravidla pro zajištění ochrany jednotlivých spotřebitelů
Oblast působnosti	— všichni správci údajů, kteří mají sídlo v EU nebo používají zařízení, která se nachází v EU. Ustanovení jsou uplatňována podle povahy a množství zpracovávaných údajů. — (na základě nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů má být rozšířena tak, aby pokrývala veškeré správce údajů, kteří nabízejí zboží nebo služby subjektům údajů sídlícím v EU nebo sledují jejich chování)	— každá hospodářská činnost, která „může mít vliv na obchod mezi členskými státy.“ — podniky s dominantní tržní silou mají „zvláštní odpovědnost“ při zabránění narušení hospodářské soutěže.	— veškeré zboží a služby dodávané nebo spotřebovávané v rámci vnitřního trhu.	— dopad hospodářské činnosti, která se týká vnitřního trhu, na jednotlivce v EU

	Ochrana údajů	Právní předpisy o hospodářské soutěži	Ochrana spotřebitele	Styčné plochy v digitální ekonomice
Správa údajů a relevantní trhy	— slučitelné účely při zpracování dat	— vymezení relevantního trhu a udržitelnost výrobků a služeb		— vymezení relevantních trhů založených na osobních údajích — měření digitální tržní síly
Transparentnost a volba	— právo na informace a na přístup k údajům ve srozumitelné podobě — svobodný, výslovný, informovaný a jednoznačný souhlas — právo na přenositelnost údajů	— vázání a spojování služeb — bránění hospodářské soutěži prostřednictvím odmítnutí základního zařízení	— jednoznačné a srozumitelné informace o cenách a produktech	— společné chápání hodnoty osobních údajů — vlastnictví vlastních dat prostřednictvím výkonu přenositelnosti údajů
Prevence poškození	— minimalizace údajů — důvěrná povaha a bezpečnost zpracování	— pojem zájmu spotřebitelů — vykořisťovatelské ceny služeb — teorie poškození spotřebitelů při spojování podniků — výjimky z pravidel pro státní podporu	— pojem „dobré víry“ ve smlouvách — zákaz zavádějících tvrzení o produktech a službách	— ochrana osobních údajů jako jeden z faktorů prospěchu spotřebitelů — použití opravných prostředků na podporu ochrany soukromí při rozhodování v oblasti hospodářské soutěže — umožnění spolupráce konkurenčních subjektů při vývoji služeb zvyšujících ochranu soukromí

	Ochrana údajů	Právní předpisy o hospodářské soutěži	Ochrana spotřebitele	Styčné plochy v digitální ekonomice
Dohled, prosazování a postihy	— nezávislé vnitrostátní orgány — spolupráce v rámci celé EU prostřednictvím pracovní skupiny zřízené podle článku 29 a mechanismu soudržnosti (v jednání) — právo na soudní opravný prostředek v případě porušení práv — právo na náhradu škody — správní postihy stanovené jako podíl ročního obratu podniku (v jednání)	— prosazování v rámci EU prostřednictvím vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a Komise — orgány spolupracují prostřednictvím evropské sítě pro hospodářskou soutěž — postihy za porušení protisoutěžních dohod až do výše 10 % z celkového obratu — chybějící harmonizace práv na soudní opravný prostředek pro spotřebitele	— pouze vnitrostátní orgány — síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele stanoví každoročně společné priority v oblasti prosazování spolu s koordinovanými kontrolami dodržování předpisů a konkrétními odvětvovými projekty — chybějící společný přístup EU k šetření porušování právních předpisů na ochranu spotřebitele s výjimkou „porušení předpisů uvnitř Společenství“ — orgány málokdy zajišťují náhradu za porušení předpisů na ochranu spotřebitele	— dialog a spolupráce v případech, kdy se oblasti hospodářské soutěže, zájmu spotřebitele a ochrany údajů překrývají.

Zkratky:

CFR: Listina základních práv Evropské unie

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie