

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens preliminära yttrande om privatliv och konkurrenskraft i stordataåldern

(Hela texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

SAMMANFATTNING

EU:s strategier för uppgiftsskydd, konkurrens och konsumentskydd har gemensamma mål, bland annat att främja tillväxt, innovation och enskilda konsumenters välfärd. I praktiken är dock samarbetet mellan beslutsfattare inom dessa olika områden begränsat.

Onlinetjänster är motorn bakom den digitala ekonomins enorma tillväxt. Många av dessa tjänster marknadsförs som "kostnadsfria" men kräver i praktiken betalning i form av personuppgifter från kunderna. En utredning av kostnaderna och nyttan av dessa utbyten för både konsumenter och företag borde redan ha gjorts.

En närmare dialog mellan tillsynsmyndigheter och experter inom olika politikområden kan inte bara stödja tillämpningen av regler för konkurrens och konsumentskydd utan också stimulera marknaden för integritetsskyddande tjänster.

1. Inledning

1. Den digitala ekonomin innebär många fördelar för konsumenter och medborgare. Onlinetjänsterna öppnar unika möjligheter till social interaktion, innovation och effektiv problemlösning. Samtidigt avslöjar användarna av tjänsterna mängder av uppgifter om sig själva. Volymen och mångfalden av uppgifter som genereras kan inte hanteras med traditionella tekniker för datautvinning och analys, men det går nu i allt högre grad att få kontroll över denna information tack vare den utveckling som kallas *stordata*⁽¹⁾. Att frigöra värde från stordata har blivit en viktig källa till makt för internetmarknadernas största aktörer. Inte all stordata utgörs av personuppgifter, men för många onlineerbjudanden som presenteras som eller upplevs som "kostnadsfria" fungerar personuppgifter som en sorts oundgänglig valuta som används som betalningsmedel för tjänsterna. Förutom nyttan medför dessa växande marknader alltså specifika risker för konsumenternas välfärd samt för integritets- och uppgiftsskyddet.
2. EU:s principer och regler för uppgiftsskydd, konkurrens och konsumentskydd är utformade för att främja en blomstrande inre marknad och skydda enskilda personer. En större enhetlighet i tillämpningen av dessa principer och regler skulle kunna göra det lättare att möta stordataekonomins utmaningar. Hittills har det

⁽¹⁾ I artikel 29-arbetsgruppens yttrande 02/2013 om ändamålsbegränsning, sidan 35, beskrivs stordata som enorma uppsättningar digitala data som lagras av företag, stater och andra stora organisationer och sedan utsätts för omfattande analyser med hjälp av datoralgoritmer. Enligt en annan definition innebär stordata datauppsättningar vars storlek överstiger normala databasmetoders kapacitet för insamling, lagring och hantering (McKinsey Global Institute, Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity, juni 2011). I detta preliminära yttrande används stordata som sammanfattande begrepp för kombinationen av insamling och analys av datauppsättningar med stor volym och stor variation.

dock varit vanligast att policyer inom de olika områdena utvecklas parallellt, med begränsad samverkan när det gäller gemensamma frågor⁽¹⁾. Dessutom har EU:s beslutsfattare och tillsynsmyndigheter hittills fokuserat mest på marknaderna för produkter och tjänster som betalas med pengar. Eftersom både konsumenter och företag anpassar sig till och driver på en ständig teknisk utveckling åligger det beslutsfattare och tillsynsmyndigheter att följa med i utvecklingen, vilket återspeglas av det nya politiska åtagandet att *fullborda den digitala inre marknaden*⁽²⁾.

3. Datatillsynsmannen förespråkar en "uppgiftsskyddskultur" för EU-institutionerna och EU-organen där principerna för uppgiftsskydd genomsyrar alla relevanta områden av politik och lagstiftning⁽³⁾. Som ett bidrag till det målet är detta preliminära yttrande avsett att främja en dialog mellan experter och and rättstillämpare, bland annat EU-institutioner och nationella tillsynsmyndigheter, inom områdena konkurrenslagstiftning, konsumentskydd och uppgiftsskydd. Datatillsynsmannen kommer sedan att överväga de synpunkter och idéer som framkommer i ett uppföljande yttrande med rekommendationer om åtgärder.
4. Kapitel 2 i detta yttrande inleds med en översikt över trenderna inom den digitala ekonomin och personuppgifters funktion i stordataåldern. Kapitel 3 tar upp relevanta aspekter av EU:s bestämmelser om uppgiftsskydd, konkurrens och konsumentskydd. I kapitel 4 presenteras en analys av samverkan mellan dessa tre politikområden:

- Hur kontrollen över personuppgifter bidrar till marknadsmakt i den digitala ekonomin och implikationerna för uppgiftsskydd.
- Risken för konsumenten genom koncentrationer och missbruk av marknadsdominans när företag behandlar stora mängder personuppgifter.
- Hur tillväxten av en dynamisk marknad för integritetsskyddande tjänster⁽⁴⁾ kan uppmuntras genom att konsumentens möjligheter att göra informerade val stärks.

⁽¹⁾ I detta preliminära yttrande utvecklas de teman som europeiska datatillsynsmannen tog upp vid ett seminarium i Bryssel den 13 juni 2013 https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Relaterade diskussioner ägde rum 2010 i samband med konferensen om uppgiftsskydd och privatliv *32nd International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners* i Jerusalem. Dessutom höll kommissionens vice ordförande Joaquín Almunia ett tal om konkurrens och privatliv på datamarknader i november 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). I februari 2013, vid den internationella konferensen om konkurrens *New Frontiers of Antitrust 4th International Concurrences Conference*, efterfrågade kommissionens generaldirektör för rättvisa efter en rundabordsdiskussion om eventuella konflikter mellan konkurrenslagstiftning och integritetsskydd (*Personal data: Will competition law collide with privacy?*), ökad uppmärksamhet för samverkan mellan dataskydd och konkurrenslagstiftning (Françoise Le Bail, med titeln *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*, nr 2–2013). En liknande diskussion har pågått i Förenta staterna, särskilt efter den federala handelskommissionens (*Federal Trade Commission*) beslut om sammanslagningen mellan Google och DoubleClick (se fotnot 76) och kommissionsledamoten Jones Harbours skiljaktiga mening http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf. En uppdatering om Jones Harbours analys, se hennes essä "The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law", i *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* red. Hijmans, H. och Kransenborg, H., 2014, s. 225–234.

⁽²⁾ Europeiska rådet gjorde i oktober 2013 åtagandet att *fullborda den digitala marknaden senast 2015*, inklusive rätt ramvillkor för en inre marknad för stordata och molntjänster genom utveckling av e-förvaltning, e-hälsa, e-fakturerings och e-upphandling, skynda på arbete med e-identifiering och elektroniska betrodda tjänster, e-fakturerings och betaltjänster samt genom portabilitet för innehåll och data, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. Europeiska datatillsynsmannen har avgett ett yttrande om EU:s parapolicyprogram om den digitala agendan för Europa: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

⁽³⁾ Se Europeiska datatillsynsmannens strategi för 2013–2014: "Towards excellence in data protection" på https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Utöver de yttranden som regelbundet avges som svar på lagstiftningsförslag eller policydokument som antas av kommissionen eller andra institutioner eller organ i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001, och som en del av hans rådgivande funktion för unionsinstitutioner och unionsorgan inom områden som rör behandling av personuppgifter enligt artikel 41.2, får Europeiska datatillsynsmannen dock utfärda råd på eget initiativ i syfte att bidra till debatter om rättslig eller social utveckling som kan ha stor inverkan på skyddet av personuppgifter. Se t.ex. datatillsynsmannens yttrande om förhållandet mellan molnbaserade tjänster och den rättsliga ramen för uppgiftsskydd, (EUT C 253, 3.9.2013, s. 1). Liknande råd kan ges för andra områden som förtjänar uppmärksamhet.

⁽⁴⁾ Europeiska unionen har definierat integritetsfrämjande teknik som ett *sammanhängande system av IKT-åtgärder som skyddar integriteten genom att ta bort eller reducera personuppgifter eller genom att förhindra onödigt eller oönskad behandling av personuppgifter utan att funktionaliteten i informationssystemet går förlorad*. Främjande av dataskydd genom integritetsfrämjande teknik, KOM(2007) 228 slutlig. I detta dokument används *integritetsfrämjande tjänster* för kundtjänster som har utformats med sådan teknik som grund.

Även vikten av samsyn, verkställighet och samarbete mellan tillsynsmyndigheter på internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå betonas ⁽¹⁾.

5. Som avslutning ger kapitel 5 en översikt över möjliga politiska reaktioner och inbjuder kommissionen, nationella tillsynsmyndigheter, intressegrupper och rättstillämpare att engagera sig i en bredare och djupare diskussion i ämnet. Varje avsnitt inleds med punktlistor och korsreferenser som vägleder läsaren genom de viktigaste argumenten och gränssnitten mellan de tre berörda områdena av EU-lagstiftningen. En sammanfattning av dessa gränssnitt presenteras i bilagan till detta dokument.

5. Slutsats: vidare utredning och diskussion behövs

Den snabbt expanderande onlinemarknaden eller marknaderna ... berör i allt högre grad alla aspekter av företagsverksamhet. En viktig prioritering är att se till att konkurrensen fungerar effektivt på dessa marknader ... den ökande insamlingen, behandlingen och användningen av konsumenttransaktionsuppgifter för kommersiella ändamål ... blir en allt viktigare källa till konkurrensfördelar [som skulle kunna bli] en allt större källa till skada för konsumenten.

(Från Beesley Lectures-tal hållet av David Currie, ordförande för den brittiska konkurrensmyndigheten [Competition and Markets Authority], den 7 november 2013.)

85. Detta preliminära yttrande har utforskat och behandlat områden där EU-lagstiftning inom de tre områdena kan samverka eller stå i strid, mot bakgrund av den snabba utvecklingen inom stordata. Privatliv och skydd av personuppgifter erkänns i fördragen som frågor som ligger i allmänhetens intresse och är grundläggande rättigheter, men den bristande samverkan mellan policyutvecklingen för konkurrens, konsumentskydd och uppgiftsskydd kan ha bidragit både till att göra verkställigheten av konkurrensregler mindre effektiv och försämra incitamentet för att utveckla integritetsfrämjande tjänster och minimera skaderisken för konsumenterna. I den digitala ekonomin utgör personuppgifter en betydelsefull immateriell värdeskapande tillgång och en valuta vid utbytet av onlinetjänster. Detta kan ha långtgående konsekvenser för tolkningen av viktiga begrepp, bland annat öppenhet, marknadsdominans samt konsumentnytta och konsumentskada.
86. Ett heltäckande svar på dessa utmaningar kräver mer tid för utredning, reflektion och diskussion, men kan innefatta något eller alla av följande:
 - Ökad medvetenhet bland konsumenter, serviceleverantörer och tillsynsmyndigheter om den aktuella och framtida tekniska utvecklingen på relevanta marknader inom den digitala ekonomin och konsekvenserna för konkurrens, konsumentnytta, konsumenternas valfrihet och innovation inom integritetsfrämjande tjänster.
 - Effektiv vägledning om regler för privatliv, konkurrens och konsumentskydd för onlinetjänster, särskilt de som marknadsförs som "kostnadsfria" tjänster, med hänsyn till kunders och konkurrenters synpunkter och till underlag som visar kundernas preferenser och betänkligheter.
 - Samarbete mellan myndigheter med utredningar och verkställighet, t.ex. med identifiering av scenarier och möjliga standarder för att mäta marknadsstyrka i den digitala ekonomin samt samråd om utredningar i enskilda fall.
 - En granskning av konkurrenslagstiftningen för tjugohundratalets digitala marknader, inklusive denna lagstiftnings gränssnitt mot andra lagstiftningsområden och möjligheterna till produktiv samverkan med andra relevanta myndigheter.

⁽¹⁾ Detta inbegriper samarbete inom och mellan det globala nätverket för integritetsfrämjande (*Global Privacy Enforcement Network*) och det internationella konkurrensnätverket (*International Competition Network*) samt ett fördjupat samarbete mellan EU-myndigheter och Förenta staternas federala handelskommission (*Federal Trade Commission*).

87. Personuppgifter har främjat och upprätthållit tillväxten inom den digitala ekonomin. Enskilda konsumenter bör kunna få större del av tillväxten. Konkurrens- och uppgiftsskyddsmyndigheter inser i allt högre grad att detta är en avgörande utmaning när det gäller att bygga upp förtroende och säkerställa redovisningsskyldighet inom den digitala ekonomin. Uppgiftsskyddet innebär en unik möjlighet att ge enskilda personer verktyg för att skydda sig, samtidigt som verkställigheten av konkurrens- och konsumentskyddsregler effektiviseras.
88. Nästa steg är att utforska möjligheterna till närmare samordning mellan tillsynsmyndigheterna för att uppnå detta mål. Samordningen bör inte begränsas till Europa utan i stället återspegla företagens globala räckvidd i den digitala ekonomin. Europeiska datatillsynsmannen ser fram emot denna diskussion.

Utfärdat i Bryssel den 26 mars 2014.

Peter HUSTINX

Europeiska datatillsynsmannen

Uppgiftsskydd, konkurrens och konsumentskydd i EU: en jämförande översikt

	Uppgiftsskydd	Konkurrenslagstiftning	Konsumentskydd	Gränssnitt inom digital ekonomi
Rättslig ram	— Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 7 och 8 — EUF-fördraget, artikel 16	— EUF-fördraget, artiklarna 101–106	— Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 38 — EUF-fördraget, artiklarna 12 och 169	— Europeiska unionens kärnvärden och ekonomiska uppdrag
Relevant sekundärrätt	— Direktiv 95/46/95 — Förordning (EG) nr 45/2001 — Direktiv 2002/58/EG — Allmänna uppgiftsskyddsförordningen (under förhandling)	— Förordning 1/2003 (modernisering) — Förordning 139/2004 (sammanslagningar)	— Direktiv 93/13/EEG (oskäligen villkor i konsumentavtal) — Direktiv 98/6/EG (prismärkning) — Rådets direktiv 2005/29/EG (otillbörliga affärsmetoder) — Direktiv 2006/114/EC (vileledande reklam) — Förordning 2006/2004 (samarbete mellan myndigheter) — Direktiv 2011/83/EU (konsumenträttigheter)	— Regler för att främja en väl fungerande inre marknad — Regler för att skydda enskilda konsumenter
Tillämpningsområde	— Alla registeransvariga som är verksamma i EU eller använder utrustning som finns i EU. Bestämmelser som är skalbara för anpassning till typen och volymen av uppgifter som behandlas — (Ska enligt allmänna uppgiftsskyddsförordningen utvidgas till att omfatta alla registeransvariga som erbjuder varor eller tjänster till eller övervakar beteendet hos registrerade bosatta i EU)	— Varje ekonomisk aktivitet som "kan påverka handeln mellan medlemsstaterna" — Dominerande företag har "särskilt ansvar" att undvika snedvridning av konkurrensen	— Alla varor och tjänster som levereras till eller konsumeras på den inre marknaden	— Inverkan på enskilda personer i EU av ekonomisk verksamhet som rör den inre marknaden

	Uppgiftsskydd	Konkurrenslagstiftning	Konsumentskydd	Gränssnitt inom digital ekonomi
Datakontroll och relevanta marknader	— Syften som är förenliga med databehandling	— Definition av relevant marknad och varors och tjänsters utbytbarhet		— Definition av relevanta marknader som främjas av personuppgifter — Mätning av digital marknadskraft
Öppenhet och valfrihet	— Rätten till information och till åtkomst till uppgifter i läslig form — Fritt givet, specifikt och informerat samtycke — Rätten till dataportabilitet	— Kopplingsförbehåll och paketförsäljning av tjänster — Förhindrande av konkurrens genom vägran att tillhandahålla en nödvändig nytta	— Tydlig och läsbar information om priser och produkter	— Gemensam förståelse av personuppgifters värde — Ägarskap till egna uppgifter genom utövande av dataportabilitet
Förebyggande av skada	— Dataminimering — Sekretess och säkerhet vid behandling	— Begreppet konsumentens välfärd — Exploaterande prissättning av tjänster — Teorin om skada för konsumenter av sammanslagningar — Undantag från reglerna om statligt stöd	— Begreppet god tro i kontrakt — Förbud mot missvisande påståenden om produkter och tjänster	— Uppgiftsskydd som faktor som påverkar konsumenternas välfärd — Använda integritetsfrämjande åtgärder vid konkurrensbeslut — Tillåta att konkurrenter samarbetar om att utveckla integritetsfrämjande tjänster

	Uppgiftsskydd	Konkurrenslagstiftning	Konsumentskydd	Gränssnitt inom digital ekonomi
Övervakning, verkställighet och sanktioner	— Oberoende nationella myndigheter — EU-omfattande samarbete genom artikel 29-arbetsgruppen och (under förhandling) en mekanism för enhetlighet — Rätt till rättsmedel vid kränkning av rättigheter — Rätt till ersättning — Administrativa sanktioner som en andel av företagets årsomsättning (under förhandling)	— Verkställighet genom nationella konkurrensmyndigheter och kommissionen för EU:s räkning — Samarbete mellan myndigheter genom det europeiska nätverket för konkurrens — Sanktioner för överträdelse av antikonkurrensavtal med upp till 10 procent av den totala omsättningen — Ingen harmonisering av rätten till rättsmedel för konsumenter	— Endast nationella myndigheter — Nätverket för konsumentskyddssamarbete identifierar gemensamma prioriteringar för verkställighet varje år med samordnade efterlevnadskontroller och sektorspecifika projekt — Ingen gemensam EU-strategi för utredning av brott mot konsumentlagstiftningen förutom för "överträdelser inom gemenskapen" — Sällsynt att myndigheterna säkerställer ersättning vid brott mot konsumentlagstiftningen	— Dialog och samarbete i ärenden där konkurrens, konsumenternas välfärd och uppgiftsskyddsfrågor överlappar

Förkortningar:

EUF-fördraget: Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.