

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek predhodnega mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o zasebnosti in konkurenčnosti v dobi velikih podatkov

(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleškem, francoskem in nemškem jeziku na spletni strani ENVP na naslovu www.edps.europa.eu.)

(2014/C 225/07)

POVZETEK

Pristopi EU k varstvu podatkov, konkurenci in varstvu potrošnikov imajo skupne cilje, vključno s spodbujanjem rasti, inovacij in blaginje posameznih potrošnikov. Vendar je sodelovanje med oblikovalci politike na teh področjih v praksi omejeno.

Spletne storitve so gonilo ogromne rasti v digitalnem gospodarstvu. Številne od teh storitev se oglašujejo kot „brezplačne“, vendar se od kupcev v resnici zahteva plačilo v obliki osebnih podatkov. Na raziskavo o stroških in koristih teh izmenjav za potrošnike in podjetja čakamo že dolgo.

Tesnejši dialog med regulativnimi organi in strokovnjaki zunaj okvira politik bi ne samo pripomogel k uveljavitvi pravil o konkurenci in varstvu potrošnikov, temveč bi tudi trg spodbudil k zagotavljanju storitev za boljše varovanje zasebnosti.

1. Uvod

1. Digitalno gospodarstvo ima številne prednosti za potrošnike in državljane. Spletne storitve bolj kot kdaj koli ponujajo možnosti za družabno povezovanje, inovacije in učinkovito reševanje težav. Uporabniki teh storitev hkrati razkrijejo ogromne količine informacij o sebi. Količine in raznovrstnosti ustvarjenih podatkov ni mogoče obvladovati s tradicionalnim podatkovnim rudarjenjem in analitičnimi tehnologijami, vendar je nadzor nad temi podatki zdaj vedno bolj mogoč zaradi razvoja tako imenovanih „velikih podatkov“⁽¹⁾. Pridobivanje vrednosti iz velikih podatkov postaja pomemben vir moči za največje akterje na internetnih trgih. Vsi veliki podatki niso osebni, vendar se pri številnih spletnih ponudbah, ki se predstavljajo ali dojemajo kot „brezplačne“, osebni podatki uporabljajo kot neke vrste nepogrešljiva valuta, s katero se te storitve plačujejo. Ti rastoči trgi torej poleg koristi prinašajo posebna tveganja za blaginjo potrošnikov ter pravico do zasebnosti in varstva podatkov.
2. Načela in pravila EU o varstvu podatkov, konkurenci in varstvu potrošnikov naj bi pripomogla k uspešnemu notranjemu trgu in varstvu posameznika. Večja usklajenost pri izvajanju teh politik bi lahko pomagala rešiti izzive, ki jih prinaša gospodarstvo velikih podatkov. Vendar so se politike do zdaj večinoma

⁽¹⁾ Veliki podatki „se nanašajo na velikanske nabore digitalnih podatkov, ki jih hranijo korporacije, vlade in druge velike organizacije in ki se nato obširno analizirajo z uporabo računalniških algoritmov“; delovna skupina iz člena 29, Mnenje 03/2013 o omejitvi namena, str. 35. V skladu z drugačno opredelitvijo veliki podatki pomenijo „nabore podatkov, katerih velikost presega zmogljivost značilnih programskih orodij za zajemanje, shranjevanje, upravljanje in analiziranje zbirke podatkov“; McKinsey Global Institute, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity“ (Veliki podatki: naslednji mejnik za inovacijo, konkurenčnost in produktivnost), junij 2011. V tem predhodnem mnenju so „veliki podatki“ drugi izraz za kombinacijo ogromne zbirke osebnih podatkov in analiziranje zelo različnih velikih količin naborov podatkov.

razvijale vzporedno in z malo sodelovanja pri skupnih vprašanjih⁽¹⁾. Poleg tega so se oblikovalci politik in regulativnimi organi EU do zdaj po navadi osredotočali na trge izdelkov in storitev, s katerimi se trguje v zameno za denar. Ker se potrošniki in podjetja prilagajajo na nenehne spremembe v tehnologiji ter jih hkrati pomikajo naprej, morajo biti oblikovalci politik in regulativni organi v koraku z njimi, kot je bilo izraženo v nedavni politični zavezi za „dokončanje digitalnega enotnega trga“⁽²⁾.

3. ENVP podpira „kulturo varstva podatkov“ v institucijah in organih EU, v katerih se načela varstva podatkov uresničujejo na vseh ustreznih političnih in pravnih področjih⁽³⁾. Kot prispevek k temu cilju je namen tega predhodnega mnenja spodbuditi dialog med strokovnjaki in delavci, vključno z institucijami EU in nacionalnimi regulativnimi organi s področij konkurence, varstva potrošnikov in varstva podatkov. ENVP bo o stališčih in zamislih, do katerih bo prišlo v tem dialogu, nato razmislil v naknadnem mnenju in vanj vključil priporočila za ukrepanje.
4. V poglavju 2 tega mnenja so najprej na kratko opisane težnje v digitalnem gospodarstvu in vloga osebnih podatkov v dobi velikih podatkov. V poglavju 3 so obravnavani zadevni vidiki pravil EU o varstvu podatkov, konkurenci in varstvu potrošnikov. V poglavju 4 je predstavljena analiza medsebojnih povezav med tremi področji politike:
 - kako nadzor nad osebnimi podatki prispeva k tržni moči v digitalnem gospodarstvu in posledice za varstvo podatkov,
 - tveganja, ki jih za potrošnika povzročajo koncentracija in zloraba prevladujočega položaja na trgu, ko podjetja obdelujejo ogromne količine osebnih podatkov, ter
 - kako je mogoče z okrepitevijo izbire obveščene potrošnika spodbuditi rast živahnega trga storitev za boljše varovanje zasebnosti⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ V tem predhodnem mnenju so podrobneje razložene teme, ki jih je ENVP na kratko predstavil na seminarju v Bruslju 13. junija 2013 https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. S tem povezane razprave so potekale leta 2010 na 32. mednarodni konferenci pooblaščenec za varstvo podatkov in zasebnost v Jeruzalemu. Poleg tega je imel podpredsednik Komisije Joaquín Almunia novembra 2012 govor „Konkurenčnost in varstvo zasebnosti na trgih podatkov“ (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). Generalni direktor za pravosodje Komisije je februarja 2013 na 4. mednarodni konferenci o konkurenci z naslovom Nove meje varstva konkurence (New Frontiers of Antitrust) po okrogli mizi na temo „Osebnih podatki: bo konkurenčno pravo trčilo ob zasebnost?“ pozval k večjemu upoštevanju medsebojnega učinkovanja varstva podatkov in konkurenčnega prava; Françoise Le Bail z naslovom „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*, št. 2-2013. Podobna razprava poteka v Združenih državah, zlasti po sprejetju sklepa Zvezne komisije za trgovino o združitvi družb Google in DoubleClick (glej opombo 76) in odklonilnem ločenem mnenju tedanje komisarke Jones Harbourjeve http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; za podrobnosti o analizi ge. Harbour glej njen esej „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law“, v *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* ur. Hijmans, H. in Kranenborg, H., 2014, str. 225–234.

⁽²⁾ Evropski svet se je oktobra 2013 zavezal za „dokončanje digitalnega enotnega trga“ do leta 2015, vključno s „pravimi okvirnimi pogoji za enotni trg za velike podatke in računalništvo v oblaku“, z razvojem e-uprave, e-zdravja, e-izdajanja računov in e-javnega naročanja, s pospešitvijo e-identifikacije in storitev zaupanja, e-izdajanja računov in plačilnih storitev, ter s prenosljivostjo vsebine in podatkov; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. ENVP je izdal mnenje o okvirnem političnem programu EU Digitalna agenda za Evropo; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

⁽³⁾ Strategija ENVP 2013–2014: „K odličnosti pri varstvu podatkov“; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. ENVP lahko poleg mnenj, ki jih redno izdaja v odziv na zakonodajne predloge ali dokumente politike, ki jih Komisija oziroma druge institucije ali organi sprejmejo na podlagi člena 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ter v okviru svoje vloge svetovanja institucijam in organom Unije ter posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo, v zvezi z vsemi zadevami, povezanimi z obdelavo osebnih podatkov na podlagi člena 41(2), na lastno pobudo izda priporočila, da bi prispeval k razpravam o pravnem in družbenem razvoju, ki lahko pomembno vpliva na varstvo osebnih podatkov. Glej na primer mnenje ENVP o razmerju med računalništvom v oblaku in pravnim okvirom varstva podatkov (UL C 253, 3.9.2013, str. 1). Podobni nasveti se lahko dajejo tudi v zvezi z drugimi vprašanji.

⁽⁴⁾ Komisija je tehnologije za boljše varovanje zasebnosti opredelila kot „celovit sistem ukrepov IKT, ki varuje zasebnost z odstranitvijo ali zmanjšanjem količine osebnih podatkov ali s preprečevanjem nepotrebne in/ali nezaželene obdelave osebnih podatkov, ne da bi se funkcionalnost informacijskega sistema zmanjšala“. „Spodbujanje varstva podatkov s tehnologijami za boljše varovanje zasebnosti (PET)“, COM(2007) 228 final. V tem dokumentu se izraz „storitve za boljše varovanje zasebnosti“ uporablja za storitve strankam, ki so bile oblikovane na podlagi take tehnologije.

Poudarjen je tudi pomen skupnega razmisleka, uveljavljanja in sodelovanja med nadzornimi organi na mednarodni ravni, ravni EU in nacionalni ravni ⁽¹⁾.

5. Nazadnje so v poglavju 5 obravnavani možni odzivi politik, Komisija, nacionalni nadzorni organi, zagovorniške skupine in delavci v pravni stroki pa so pozvani k širši in globlji razpravi o tej temi. Namen vrstičnih oznak in navzkrižnih sklicevanj na začetku vsakega razdelka je bralcu predstaviti ključne trditve in prepletanja med tremi področji prava EU. Povzetek teh stičnih točk je predstavljen v Prilogi k temu dokumentu.

5. Sklepna ugotovitev: potrebni sta nadaljnja raziskava in razprava

Hitro rastoči spletni trg oziroma trgi ... se vedno bolj dotikajo vseh vidikov poslovanja. Zagotovitev učinkovite konkurence na teh trgih bo pomembna prednostna naloga ... zbiranje, obdelava in uporaba vedno več podatkov o potrošniških transakcijah za komercialne namene ... postaja vedno pomembnejši vir konkurenčne prednosti, [ki bi lahko] vedno bolj škodovala potrošnikom.

(Iz govora Davida Currieja, predsednika organa za konkurenco in trge Združenega kraljestva (Competition and Markets Authority), v okviru predavanj Beesley Lectures, 7.11.2013)

85. V tem predhodnem mnenju so preučena in obravnavana možna zблиževanja in navzkrižja med tremi področji prava EU glede na hiter razvoj velikih podatkov. Čeprav sta zasebnost in varstvo osebnih podatkov javna interesa in temeljni pravici, priznani v Pogodbah, se lahko zaradi pomanjkanja sodelovanja pri razvoju politik o konkurenci, varstvu potrošnikov in varstvu podatkov zmanjšata učinkovitost uveljavljanja pravil o konkurenci in spodbuda za razvoj storitev, s katerimi se izboljšuje varovanje zasebnosti in zmanjšuje nevarnost oškodovanja potrošnikov. Osebnih podatki so v digitalnem gospodarstvu pomembno neopredmeteno sredstvo pri ustvarjanju vrednosti in valuta pri izmenjavi spletnih storitev. To ima lahko daljnosežne posledice za razlago ključnih pojmov, vključno s preglednostjo, prevladujočim položajem na trgu ter blaginjo in oškodovanjem potrošnikov.
86. Za celovit odgovor na te izzive je potrebnega več časa za raziskave, razmislek in razpravo, kar lahko med drugim vključuje del ali celoto naslednjega:
 - večjo ozaveščenost med potrošniki, ponudniki storitev in regulativnimi organi glede sedanjega in prihodnjega tehnološkega razvoja na ustreznih trgih v digitalnem gospodarstvu ter glede posledic za konkurenčnost, blaginjo potrošnikov ter izbiro in inovacije na področju storitev za boljše varovanje zasebnosti,
 - učinkovite smernice o uporabi pravil o zasebnosti, konkurenci in varstvu potrošnikov za spletne storitve, zlasti tiste, ki se oglašujejo kot „brezplačne“ storitve, v katerih se upoštevajo mnenja potrošnikov in konkurentov ter dokazi o željah in pomislekih kupcev,
 - sodelovanje med organi pri raziskovanju in uveljavljanju, na primer pri opredelitvi scenarijev in možnih standardov za merjenje tržne moči v digitalnem gospodarstvu, ter posvetovanje o raziskovanju posameznih zadev, ter
 - pregled zakonodaje o konkurenci za digitalne trge 21. stoletja, vključno s stičnimi točkami z drugimi pravnimi področji in možnostmi za plodno sodelovanje z drugimi zadevnimi organi.

⁽¹⁾ To vključuje povezovanje znotraj mreže za globalno uveljavljanje zasebnosti (Global Privacy Enforcement Network) in mednarodne mreže za konkurenco (International Competition Network) in med njima ter tesnejše sodelovanje med organi EU in Zvezno komisijo za trgovino Združenih držav.

87. Osebni podatki spodbujajo in ohranjajo rast v digitalnem gospodarstvu. Posameznim potrošnikom bi bilo treba omogočiti pravičnejše uživanje sadov tega razvoja. Organi za konkurenco in varstvo podatkov to vedno bolj priznavajo kot glavni izziv pri vzpostavljanju zaupanja in odgovornosti v digitalnem gospodarstvu. Varstvo podatkov je edinstvena priložnost, da se posameznikom zagotovijo orodja, s katerimi se lahko zaščitijo, ter da uveljavljanje pravil o konkurenci in varstvu potrošnikov postane učinkovitejše.
88. Naslednji korak je preučitev možnosti za tesnejše usklajevanje med regulativnimi organi, da se dosežejo ti cilji. To usklajevanje ne bi smelo biti omejeno na Evropo, temveč bi moralo upoštevati svetovni domet podjetij v digitalnem gospodarstvu. ENVP se veseli, da bo lahko omogočil to razpravo.

V Bruslju, 26. marca 2014

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov

Varstvo podatkov, konkurenca in varstvo potrošnikov v EU: primerjalni pregled

	Varstvo podatkov	Konkurenčno pravo	Varstvo potrošnikov	Stične točke v digitalnem gospodarstvu
Pravni okvir	<ul style="list-style-type: none"> — LTP, člena 7 in 8 — PDEU, člen 16 	<ul style="list-style-type: none"> — PDEU, členi od 101 do 106 	<ul style="list-style-type: none"> — LTP, člen 38 — PDEU, člena 12 in 169 	<ul style="list-style-type: none"> — Temeljne vrednote EU in gospodarsko poslanstvo
Zadevna sekundarna zakonodaja	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiva 95/46/95 — Uredba (ES) št. 45/2001 — Direktiva 2002/58/ES — Splošna uredba o varstvu podatkov (pogajanja še potekajo) 	<ul style="list-style-type: none"> — Uredba št. 1/2003 (Posodobitev) — Uredba št. 139/2004 (Združitve) 	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiva 93/13/EGS (nepošteni pogodbeni pogoji) — Direktiva 98/6/ES (navajanje cen) — Direktiva Sveta 2005/29/ES (nepoštene poslovne prakse) — Direktiva 2006/114/ES (zavajajoče oglaševanje) — Uredba št. 2006/2004 (sodelovanje med organi) — Direktiva 2011/83/EU (pravice potrošnikov) 	<ul style="list-style-type: none"> — Pravila za spodbujanje nemotenega delovanja notranjega trga — Pravila za zagotovitev varstva posameznih potrošnikov
Področje uporabe	<ul style="list-style-type: none"> — Vsi upravljavci podatkov, ki imajo sedež v EU ali uporabljajo opremo, ki je v EU. Določbe se stopnjujejo glede na naravo in količino obdelovanih podatkov. — (Na podlagi splošne direktive o varstvu podatkov naj bi se razširile, da bi bil zajet vsak upravljavec podatkov, ki ponuja blago ali storitve ali spremlja ravnanje posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo in ki prebivajo v EU) 	<ul style="list-style-type: none"> — Vsaka gospodarska dejavnost „ki lahko vpliva na trgovino med državami članicami“ — Podjetja v prevladujočem položaju imajo „posebno odgovornost“, da se izogibajo izkrivljanju konkurence 	<ul style="list-style-type: none"> — Vse blago in storitve, ki se dobavljajo ali uporabljajo na notranjem trgu. 	<ul style="list-style-type: none"> — Vpliv gospodarske dejavnosti, ki se nanaša na notranji trg, na posameznike v EU

	Varstvo podatkov	Konkurenčno pravo	Varstvo potrošnikov	Stične točke v digitalnem gospodarstvu
Nadzor nad podatki in ustrezni trgi	<ul style="list-style-type: none"> — Združljivi nameni obdelave podatkov 	<ul style="list-style-type: none"> — Opredelitev ustreznega trga ter nadomestljivost izdelkov in storitev 		<ul style="list-style-type: none"> — Opredelitev ustreznih trgov, ki se oskrbujejo z osebnimi podatki — Merjenje moči digitalnega trga
Preglednost in izbira	<ul style="list-style-type: none"> — Pravici do obveščanja in dostopa do podatkov v razumljivi obliki — Prostovoljna, posebna, informirana in nedvoumna privolitev — Pravica do prenosljivosti podatkov 	<ul style="list-style-type: none"> — Vežanje in združevanje storitev — Onemogočanje konkurence z zavračanjem dobave nujnih sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> — Jasne in razumljive informacije o cenah in izdelkih 	<ul style="list-style-type: none"> — Enotno razumevanje vrednosti osebnih podatkov — Lastništvo nad svojimi podatki z uveljavljanjem prenosljivosti podatkov
Preprečevanje škode	<ul style="list-style-type: none"> — Zmanjšanje količine podatkov — Zaupnost in varnost obdelave 	<ul style="list-style-type: none"> — Pojem blaginja potrošnikov — Izkoriščevalsko določanje cen storitev — Teorija oškodovanja kupcev pri združitvah — Izjeme od pravil o državni pomoči 	<ul style="list-style-type: none"> — Pojem „dobra vera“ v pogodbah — Prepoved zavajajočih trditev o izdelkih in storitvah 	<ul style="list-style-type: none"> — Varstvo podatkov kot dejavnik blaginje potrošnikov — Uporaba pravnih sredstev za boljše varovanje zasebnosti v odločbah o konkurenci — Omogočanje konkurentom, da sodelujejo pri razvoju storitev za boljše varovanje zasebnosti

	Varstvo podatkov	Konkurenčno pravo	Varstvo potrošnikov	Stične točke v digitalnem gospodarstvu
Nadzor, uveljavljanje, pravna sredstva s sankcijami	<ul style="list-style-type: none"> — Neodvisni nacionalni organi — Sodelovanje na ravni EU prek Delovne skupine iz člena 29 in (pogajanja še potekajo) mehanizma usklajenosti — Pravica do pravnega sredstva zaradi kršitve pravic — Pravica do odškodnine — Upravne sankcije kot delež letnega prometa podjetja (pogajanja še potekajo) 	<ul style="list-style-type: none"> — Uveljavljanje prek nacionalnih organov za konkurenco in Komisije za EU — Organi sodelujejo prek Evropske mreže za konkurenco — Sankcije za kršitev protikonkurenčnih dogovorov v višini do 10 % skupnega prometa — Ni uskladitve pravic do pravnega sredstva za potrošnike 	<ul style="list-style-type: none"> — Samo nacionalni organi — Mreža CPC vsako leto opredeli skupne prednostne naloge glede uveljavljanja z usklajenimi preverjanji skladnosti in projekti, značilnimi za posamezni sektor — Ni skupnega pristopa EU k preiskavam kršitev prava varstva potrošnikov, razen za „kršitve znotraj Skupnosti“ — Organi redko zagotovijo odškodnino za kršitve prava varstva potrošnikov 	<ul style="list-style-type: none"> — Dialog in sodelovanje v zadevah, v katerih se pomisleki glede konkurence, blaginje potrošnikov in varstva podatkov prekrivajo.

Okrajšavi:

LTP: Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije