

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

Rezumatul Avizului preliminar al Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind viața privată și competitivitatea în epoca bazelor de date de dimensiuni foarte mari

(Textul integral al prezentului aviz poate fi consultat în limbile engleză, franceză și germană pe site-ul AEPD www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

REZUMAT

Abordările Uniunii Europene în ceea ce privește protecția datelor, concurența și protecția consumatorului au obiective comune, inclusiv promovarea creșterii, inovării și bunăstării consumatorilor individuali. În practică, însă, colaborarea între factorii de decizie din aceste domenii este limitată.

Serviciile online reprezintă motorul creșterii enorme a economiei digitale. Multe dintre acestea sunt comercializate ca fiind „gratuite” dar în realitate sunt plătite de consumatori sub forma informațiilor cu caracter personal. O investigație a costurilor și beneficiilor reprezentate de aceste schimburi, atât pentru consumatori, cât și pentru întreprinderi, ar fi trebuit să fie realizată cu mult timp în urmă.

Dialogul mai strâns între autoritățile de reglementare și experții din toate zonele de politică ar putea nu doar să ajute la aplicarea normelor în materie de concurență și protecția consumatorului, ci și să stimuleze piața serviciilor de protecție a vieții private.

1. Introducere

1. Economia digitală are numeroase avantaje pentru consumatori și cetățeni. Serviciile online oferă posibilități fără precedent legăturilor sociale, inovării și soluționării eficiente a problemelor. În același timp, utilizatorii acestor servicii divulgă cantități foarte mari de informații cu privire la propriile persoane. Volumul și varietatea datelor generate nu pot fi gestionate de tehnologiile tradiționale de extragere și analiză a datelor, dar controlul acestor informații devine în prezent din ce în ce mai posibil datorită dezvoltării așa-numitelor „baze de date de dimensiuni foarte mari”⁽¹⁾. Valorificarea bazelor de date de dimensiuni foarte mari a devenit o importantă sursă de putere pentru cei mai mari actori ai piețelor de pe internet. Nu toate bazele de date de dimensiuni foarte mari au caracter personal, dar pentru multe oferte online care sunt prezentate sau percepute drept „gratuite”, informațiile cu caracter personal operează ca un fel de monedă indispensabilă utilizată pentru plata acestor servicii. Astfel, pe lângă avantajele pe care le oferă, aceste piețe în creștere creează riscuri specifice pentru bunăstarea și drepturile la viața privată și la protecția datelor.
2. Principiile și normele UE privind protecția datelor, concurența și protecția consumatorului au fost concepute în vederea promovării unei piețe interne prospere și pentru protejarea persoanelor. O mai mare convergență în aplicarea acestor politici ar putea contribui la combaterea provocărilor reprezentate de economia bazelor de date de dimensiuni foarte mari. Cu toate acestea, până în prezent, tendința politicilor a fost de

⁽¹⁾ Bazele de date de dimensiuni foarte mari „se referă la seturile de date digitale gigantice deținute de corporații, guverne și alte organizații de mari dimensiuni, care sunt apoi analizate la scară largă utilizând algoritmi informaționali”; Grupul de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, Aviz 03/2013 privind limitarea scopului, p. 35. Potrivit unei definiții alternative, baze de date de mari dimensiuni înseamnă „seturi de date a căror dimensiune depășește capacitatea instrumentelor informatice tipice pentru bazele de date de a capta, stoca, gestiona și analiza”; McKinsey Global Institute, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity” (*Bazele de date de mari dimensiuni: următoarea frontieră pentru inovare, concurență și productivitate*), iunie 2011. În prezentul aviz preliminar, termenul „baze de date de mari dimensiuni” este utilizat ca prescurtare pentru combinația de colectare masivă de date cu caracter personal și analitica referitoare la seturile de date de mare varietate și volum.

a se dezvolta în paralel, existând puține interacțiuni cu privire la teme de interes comun⁽¹⁾. În plus, factorii de decizie și autoritățile de reglementare din UE s-au concentrat până în prezent asupra piețelor de produse și servicii comercializate în schimbul banilor. Pe măsură ce atât consumatorii, cât și întreprinderile se adaptează și generează în același timp schimbări constante ale tehnologiei, factorii de decizie și autoritățile de reglementare au răspunderea de a menține acest ritm, aspect reflectat în recentul angajament privind „finalizarea pieței digitale unice”⁽²⁾.

3. AEPD promovează o „cultură a protecției datelor” în instituțiile și organismele UE, prin care principiile protecției datelor își găsesc expresia în toate domeniile relevante de politică și de drept⁽³⁾. Ca o contribuție la atingerea acestui scop, prezentul aviz preliminar intenționează să stimuleze dialogul între experți și profesioniști, inclusiv instituțiile UE și autoritățile naționale de reglementare din domeniul concurenței, al protecției consumatorului și al protecției datelor. AEPD va reflecta apoi asupra punctelor de vedere și ideilor care rezultă în urma acestui exercițiu în cadrul unui aviz ulterior, în care va include recomandările sale privind luarea de măsuri.
4. Capitolul 2 al prezentului aviz începe cu prezentarea tendințelor economiei digitale și a rolului datelor cu caracter personal în epoca bazelor de date de dimensiuni foarte mari. Capitolul 3 abordează aspectele relevante ale normelor UE privind protecția datelor, concurența și protecția consumatorului. Capitolul 4 prezintă o analiză a interrelațiilor dintre cele trei domenii de politică:

— modul în care controlul informațiilor cu caracter personal contribuie la puterea de piață în economia digitală și implicațiile pentru protecția datelor;

— riscurile la adresa consumatorilor reprezentate de concentrările economice și de abuzul de poziție dominantă pe piață atunci când firmele prelucrează cantități masive de date cu caracter personal; și

— modul în care creșterea unei piețe propice pentru serviciile de protecție a vieții private⁽⁴⁾ poate fi încurajată prin consolidarea alegerii informate a consumatorului.

(1) Prezentul aviz preliminar dezvoltă temele prezentate de AEPD în cadrul seminarului de la Bruxelles din 13 iunie 2013 https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Discuții conexe au avut loc în 2010, la cea de-a 23-a Conferință Internațională a Comisariatului pentru protecția datelor și viața privată de la Ierusalim. De asemenea, vicepreședintele Comisiei, Joaquin Almunia, a susținut un discurs intitulat „Competition and privacy in markets of data” (*Concurența și viața privată pe piețele de date*) în noiembrie 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). În februarie 2013, la cea de-a patra Conferință Internațională pentru Concurențe (International Concurrences Conference) – New Frontiers of Antitrust (*Noile frontiere Antitrust*) – în urma unei mese rotunde pe tema „Datele cu caracter personal – Va avea concurența un impact negativ asupra vieții private?” (*Personal data: Will competition law collide with privacy?*), Directorul General pentru Constituție al Comisiei a adresat un apel la analizarea cu mai mare atenție a interacțiunii dintre protecția datelor și dreptul concurenței; 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*, nr. 2-2013. O dezbateră similară se desfășoară în Statele Unite ale Americii, în special de la decizia Comisiei Federale pentru Comerț privind fuziunea dintre Google și DoubleClick (a se vedea nota de subsol 76) și opinia divergentă a comisariatului de atunci, Jones Harbour http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; pentru o actualizare a analizei doamnei Harbour, a se vedea eseul acesteia „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law” (*Perspectiva transatlantică: Protecția datelor și dreptul concurenței*), în *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* editori Hijmans, H. and Kranenborg, H., 2014, p. 225-234.

(2) Consiliul European din octombrie 2013 și-a luat angajamentul de a „finaliza piața unică digitală” până în 2015, inclusiv „condițiile cadru pentru o piață unică a bazelor de date de dimensiuni foarte mari și a tehnologiei cloud computing”, prin dezvoltarea e-guvernării, e-sănătății, e-facturării și e-achizițiilor, prin accelerarea e-identificării și serviciilor de trust, e-facturării și serviciilor de plată și prin portabilitatea conținutului și datelor; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. AEPD a emis un aviz privind programul de politici umbrelă al Agendei Digitale pentru Europa; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

(3) A se vedea Strategia AEPD 2013-2014: „Către excelență în protecția datelor”; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Pe lângă avizele emise regulat ca răspuns la propunerile legislative sau documentele de politică adoptate de Comisie sau de alte instituții și organisme în temeiul articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001, în cadrul rolului său de consiliere a instituțiilor și organismelor Uniunii, precum și a persoanelor vizate cu privire la toate aspectele legate de prelucrarea datelor cu caracter personal în temeiul articolului 41 alineatul (2), AEPD poate decide să emită recomandări din proprie inițiativă, pentru a contribui la dezbaterile pe tema evoluțiilor juridice și sociale care ar putea avea un impact important asupra protecției datelor cu caracter personal. Ca exemplu, a se vedea Avizul AEPD privind relația dintre tehnologia cloud computing și cadrul juridic pentru protecția datelor (JO C 253, 3.9.2013, p. 1). Pot fi emise recomandări similare cu privire la alte domenii de interes.

(4) Tehnologiile de protecție a vieții private au fost definite de Comisie drept „un sistem coerent de măsuri de tehnologie ale informației și comunicării care protejează viața privată prin eliminarea sau reducerea datelor cu caracter personal sau prin evitarea prelucrării inutile și/sau nedorite a datelor, fără a pierde caracterul funcțional al sistemului de informații”. „Promovarea protecției datelor prin intermediul tehnologiilor de protecție a vieții private”, COM(2007) 228 final. În prezentul document, termenul „servicii de protecție a vieții private” este utilizat pentru a face referire la serviciile de consum care au fost concepute pe baza acestor tehnologii.

Importanța reunirii punctelor de vedere, a aplicării legii și a cooperării între autoritățile de supraveghere la nivel internațional, la nivelul UE și la nivel național este, de asemenea, subliniată ⁽¹⁾.

5. În concluzie, capitolul 5 examinează în perspectivă posibilele răspunsuri în materie de politici și invită Comisia, autoritățile naționale de supraveghere, grupurile de promovare și specialiștii din domeniul juridic să participe la discuții mai largi și mai profunde cu privire la acest aspect. La începutul fiecărei secțiuni, punctele și trimerile au ca scop oferirea de indicații pentru cititor în ceea ce privește principalele argumente și intersecții între cele trei domenii ale dreptului UE. Un rezumat al acestor interfețe este prezentat în anexa la prezentul document.

5. Concluzie: necesitatea continuării investigațiilor și discuțiilor

Piața sau piețele online care se dezvoltă rapid... se intersectează din ce în ce mai mult cu toate aspectele domeniului comercial. Asigurarea funcționării eficiente a concurenței pe aceste piețe va fi o prioritate majoră... colectarea, prelucrarea și utilizarea unor volume din ce în ce mai mari de date de tranzacționare în scopuri comerciale... se dovedește a fi o sursă din ce în ce mai importantă de avantaje competitive [care ar putea fi] în măsură din ce în ce mai mare în detrimentul consumatorului.

(Fragment din discursul lui David Currie, președintele Autorității pentru Concurență și Piețe din Regatul Unit, susținut în cadrul conferințelor Beesley Lectures, 7 noiembrie 2013.)

85. Prezentul aviz preliminar a examinat și analizat posibilele convergențe și tensiuni între trei domenii ale dreptului UE, în contextul evoluției rapide a bazelor de date de dimensiuni foarte mari. Deși viața privată și protecția datelor cu caracter personal sunt interese publice și drepturi fundamentale recunoscute în tratate, este posibil ca absența interacțiunii în dezvoltarea politicilor privind concurența, protecția consumatorilor și protecția datelor să fi redus eficacitatea aplicării normelor în materie de concurență și stimulentele pentru dezvoltarea serviciilor care protejează viața privată și minimizează potențialul de a se crea prejudicii pentru consumatori. În economia digitală, informațiile reprezintă un activ intangibil semnificativ în crearea de valoare și o monedă de schimb pentru serviciile online. Acest aspect are potențiale implicații ample pentru interpretarea unor concepte importante precum transparența, poziția dominantă pe piață și bunăstarea și prejudiciile aduse consumatorului.
86. Un răspuns cuprinzător la aceste provocări necesită o perioadă mai îndelungată de cercetare, reflecție și discuție, dar ar putea include și oricare dintre următoarele aspecte sau chiar toate:
 - creșterea conștientizării în rândul consumatorilor, furnizorilor de servicii și autorităților de reglementare cu privire la actualele și viitoarele evoluții tehnologice pe piețele relevante ale economiei digitale și implicațiile în ceea ce privește competitivitatea, bunăstarea și alegerile pe care le au la dispoziție consumatorii și inovarea în ceea ce privește serviciile de protecție a vieții private;
 - orientări eficiente privind aplicarea normelor referitoare la viața privată, concurența și protecția consumatorilor în legătură cu serviciile online, în special cele promovate ca servicii „gratuite”, în care sunt luate în considerare opiniile clienților și concurenților și dovezile privind preferințele și preocupările clienților;
 - cooperarea între autorități în ceea ce privește investigarea și aplicarea, de exemplu în legătură cu identificarea scenariilor și a posibilelor standarde de măsurare a puterii de piață în economia digitală, și consultarea cu privire la investigarea cazurilor individuale; și
 - o analiză a legislației în materie de concurență pentru piețele digitale ale secolului XXI, inclusiv interfețele acestora cu alte domenii de drept și posibilitățile de interacțiune productivă cu alte autorități relevante.

⁽¹⁾ Aceasta include legăturile în cadrul și între Rețeaua Globală de Aplicare a Dreptului la Viața Privată (*Global Privacy Enforcement Network*), Rețeaua Internațională pentru Concurență (*International Competition Network*), precum și o mai profundă colaborare între autoritățile UE și Comisia Federală pentru Comerț din SUA.

87. Informațiile personale au determinat și au susținut creșterea economiei digitale. Consumatorii individuali trebuie să se poată bucura de o proporție mai substanțială a avantajelor acestei creșteri. Autoritățile din domeniul concurenței și al protecției datelor recunosc din ce în ce mai mult că aceasta este o provocare din ce în ce mai însemnată în calea consolidării încrederii și răspunderii în economia digitală. Protecția datelor reprezintă o oportunitate unică de a le da persoanelor instrumentele necesare pentru a se proteja și pentru a spori eficacitatea normelor în materie de concurență și protecția consumatorului.
88. Următoarea etapă este analiza posibilității unei coordonări mai strânse între autoritățile de reglementare pentru atingerea acestor obiective. Această coordonare nu ar trebui să se limiteze la Europa, ci mai degrabă ar trebui să reflecte capacitatea de acțiune la nivel global a întreprinderilor din economia digitală. AEPD așteaptă cu nerăbdare să faciliteze această discuție.

Adoptat la Bruxelles, 26 martie 2014.

Peter HUSTINX

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor

Protecția datelor, concurența și protecția consumatorului în UE – o privire de ansamblu comparativă

	Protecția datelor	Dreptul concurenței	Protecția consumatorului	Interfețe în economia digitală
Cadru juridic	<ul style="list-style-type: none"> — CDF, articolele 7 și 8 — TFUE, articolul 16 	<ul style="list-style-type: none"> — TFUE, articolele 101-106 	<ul style="list-style-type: none"> — CDF 38 — TFUE, articolele 12 și 169 	<ul style="list-style-type: none"> — Valorile esențiale și misiunea economică a UE
Legislația secundară relevantă	<ul style="list-style-type: none"> — Directiva 95/46/95 — Regulamentul (CE) nr. 45/2001 — Directiva 2002/58/EC — Regulamentul general privind protecția datelor (în curs de negociere) 	<ul style="list-style-type: none"> — Regulamentul (CE) nr. 1/2003 (modernizare) — Regulamentul (CE) nr. 139/2004 (concentrările economice) 	<ul style="list-style-type: none"> — Directiva 93/13/CEE (clauzele contractuale abuzive) — Directiva 98/6/CE (indicarea prețurilor) — Directiva 2005/29/CE a Consiliului (practicile comerciale neloiale) — Directiva 2006/114/CE (publicitatea înșelătoare) — Regulamentul (CE) nr. 2006/2004 (cooperarea dintre autorități) — Directiva 2011/83/UE (drepturile consumatorilor) 	<ul style="list-style-type: none"> — Norme pentru promovarea funcționării corecte a pieței interne. — Norme pentru asigurarea protecției consumatorilor individuali
Sfera aplicării	<ul style="list-style-type: none"> — Toți operatorii de date cu caracter personal stabiliți în UE sau care utilizează echipamente situate în UE. Dispozițiile sunt scalabile în funcție de volumul de date prelucrate. — (Se extinde în conformitate cu Regulamentul general privind protecția datelor pentru a include orice operator de date care oferă produse sau servicii sau care monitorizează comportamentul persoanelor vizate rezidente în UE) 	<ul style="list-style-type: none"> — Orice activitate economică „ce poate să afecteze schimburile comerciale între statele membre”. — Întreprinderile dominante au „responsabilitate specială” în ceea ce privește evitarea denaturării concurenței. 	<ul style="list-style-type: none"> — Toate produsele și serviciile furnizate sau consumate pe piața internă. 	<ul style="list-style-type: none"> — Impactul activității economice care vizează piața internă asupra persoanelor din UE

	Protecția datelor	Dreptul concurenței	Protecția consumatorului	Interfețe în economia digitală
Controlul datelor și piețele relevante	<ul style="list-style-type: none"> — Scopuri compatibile pentru prelucrarea datelor 	<ul style="list-style-type: none"> — Definiția pieței relevante și a substituibilității produselor și serviciilor 		<ul style="list-style-type: none"> — Definierea piețelor relevante a căror funcționare se bazează pe datele cu caracter personal — Măsurarea puterii pe piața digitală
Transparența și alegerea	<ul style="list-style-type: none"> — Drepturi la informare și de acces la date într-o formă inteligibilă — Acord exprimat liber, specific, informat și neechivoc — Dreptul la portabilitatea datelor 	<ul style="list-style-type: none"> — Legarea și gruparea serviciilor — Prevenirea concurenței prin refuzul de a furniza o facilitate esențială 	<ul style="list-style-type: none"> — Informații clare și inteligibile privind prețurile și produsele 	<ul style="list-style-type: none"> — Înțelegerea comună a valorii datelor cu caracter personal — Responsabilitatea cu privire la propriile date prin exercitarea portabilității datelor
Prevenirea prejudiciilor	<ul style="list-style-type: none"> — Minimizarea datelor — Confidențialitatea și securitatea prelucrării 	<ul style="list-style-type: none"> — Noțiunea de bunăstare a consumatorului — Stabilirea prețurilor prin exploatarea pieței — Teoria prejudiciului cauzat consumatorului în cadrul concentrărilor economice — Scutirea de la normele privind ajutorul de stat 	<ul style="list-style-type: none"> — Noțiunea de „bună-credință” în contracte — Interzicerea mențiunilor înșelătoare referitoare la produse și servicii 	<ul style="list-style-type: none"> — Protecția datelor – un factor al bunăstării consumatorilor — Utilizarea căilor de atac care promovează respectarea vieții private în deciziile în materie de concurență — Oferirea posibilității concurenților de a colabora pentru dezvoltarea serviciilor de protecție a vieții private

	Protecția datelor	Dreptul concurenței	Protecția consumatorului	Interfețe în economia digitală
Supraveghere, aplicare, sancțiuni, căi de atac	<ul style="list-style-type: none"> — Autorități naționale independente — Cooperare la nivelul UE prin intermediul Grupului de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și (în curs de negociere) mecanismul de asigurare a coerenței — Dreptul la o cale juridică de atac în cazul încălcării drepturilor — Dreptul de a primi despăgubiri — Sancțiuni administrative reprezentând un procent din cifra de afaceri anuală (în curs de negociere) 	<ul style="list-style-type: none"> — Aplicarea prin intermediul autorităților naționale din domeniul concurenței și al Comisiei Europene la nivelul UE — Autoritățile cooperează prin rețeaua europeană pentru concurență — Sancțiuni pentru încălcarea dreptului UE prin acorduri anticoncurențiale de până la 10 % din cifra totală de afaceri — Nu au fost armonizate drepturile la căile juridice de atac disponibile consumatorilor 	<ul style="list-style-type: none"> — Exclusiv autorități naționale — Rețeaua CPC identifică în fiecare an prioritățile aplicării comune prin verificări coordonate ale conformității și proiecte specifice la nivel de sector — Nu există o abordare comună la nivelul UE pentru investigarea încălcărilor dreptului concurenței, cu excepția „încălcărilor dreptului EU în interiorul Uniunii” — Situațiile în care autoritățile obțin despăgubiri pentru încălcarea dreptului concurenței sunt rare 	<ul style="list-style-type: none"> — Dialogul și cooperarea în legătură cu cazurile în care concurența, bunăstarea consumatorilor și preocupările în materie de protecție a datelor se suprapun.

Abrevieri:

CDF: Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.