



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

7. februar 2017
17/00305

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning vedrørende respekt for privatlivets fred og beskyttelse af persondata ved elektronisk kommunikation, KOM (2017) 10

Nyt notat

1. Resume

Kommissionen har den 10. januar 2017 fremsat forslag til revision af e-databeskyttelsesdirektivet (2002/58/EF) om behandling af persondata og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (KOM (2017) 10). Formålet med forslaget er at opdatere reglerne i forhold til den teknologiske og markeds-mæssige udvikling samt tilpasse regelsættet til de generelle regler i databeskyttelsesforordningen, som finder anvendelse fra maj 2018. Forslaget skal sikre et højt niveau af privatlivsbeskyttelse for brugere af elektronisk kommunikationstjenester og samtidig sikre lige vilkår for alle markedsaktører.

Forslaget viderefører de fleste elementer fra det gældende regelsæt, idet den gældende direktivregulering erstattes af en forordning. De væsentligste ændringer vedrører overordnet udvidelsen af reglerne til at gælde udbydere af såkaldte Over-The-Top-tjenester (OTT-tjenester) og reglerne om fortrolighed ved elektronisk kommunikation, hvor der bl.a. åbnes op for flere muligheder for brug af data. Beskyttelsen af brugerens terminaludstyr ("cookie-reglen") videreføres, men lempes fsva. dataindsamling til statistik og åbner op for muligheden for samtykke via browserindstillinger. Den særlige underretningspligt i forbindelse med brud på datasikkerheden ophæves. Det foreslås, at tilsynet med forordningen skal varetages af samme myndighed, som er ansvarlig for at føre tilsyn med databeskyttelsesforordningen.

Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det er den foreløbige vurdering, at forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes at kunne have erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder, både i form af lettelser og byrder.

Regeringen støtter overordnet Kommissionens formål med en revision af det gældende regelsæt i e-databeskyttelsesdirektivet, men lægger vægt på,

at reglerne ikke overlapper med fx databeskyttelsesforordningen. Der er behov for nærmere analyse og konkretisering af forslaget. Regeringen vil arbejde for afbureaukratisering i forhold til de gældende regler. Regeringen finder det vigtigt at sikre en balanceret tilgang til regulering på dette område, der både tilgodeser privatlivsbeskyttelse og den digitale tillid, uden samtidig at begrænse mulighederne for innovation og udnyttelse af nye teknologier med henblik på fortsat digital vækst.

2. Baggrund

Den 10. januar 2017 fremsatte Kommissionen forslag til ny forordning vedrørende respekt for privatlivets fred og beskyttelse af persondata ved elektronisk kommunikation, KOM (2017) 10) Forslaget fremsættes som opfølgning på Kommissionens meddelelse ”En strategi for et digitalt indre marked i EU” KOM(2015) 192 fra maj 2015, som udstikker Kommissionens strategi for at styrke det digitale indre marked. Et centralt element i strategien er tiltag, der skal styrke tillid og sikkerhed i digitale tjenester og håndteringen af persondata. I den forbindelse annoncerede Kommissionen en revision af det europæiske regelsæt for e-databeskyttelse som opfølgning på vedtagelsen af den generelle databeskyttelsesforordning¹ i foråret 2016.

Kommissionens forslag er et oplæg til revision af det eksisterende regelsæt i e-databeskyttelsesdirektivet (direktiv 2002/58/EF), som senest blev opdateret i 2009 (direktiv 2009/136/EU). Direktivet indeholder særregler for elektronisk kommunikation i forhold til de generelle databeskyttelsesregler i direktiv 95/46/EF, som erstattes af den nye databeskyttelsesforordning, (forordning 2016/679/EU), når denne finder anvendelse fra maj 2018.

Forud for fremlæggelsen har Kommissionen i foråret 2016 bl.a. afholdt en bred offentlig høring vedrørende det eksisterende regelsæt og været i dialog med relevante interessenter. Regeringen afgav høringssvar til Kommissionen i juli 2016. Kommissionen har endvidere inden for rammerne af den europæiske strategi for ”Bedre Regulering” udført en såkaldt RE-FIT-evaluering af det gældende direktiv med henblik på at vurdere regleres fortsatte relevans. Det er på baggrund heraf Kommissionens samlede konklusion, at reglerne i det gældende direktiv fortsat er relevante, og at der stadig er behov for særregler om privatlivs- og persondatabelskyttelse ved elektronisk kommunikation.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse)

Forslaget er fremsat med hjemmel i både artikel 16 og artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions funktion og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

3. Formål og indhold

Med forslaget lægger Kommissionen op til en revision af de gældende regler i e-databeskyttelsesdirektivet for herved at opnå et højt niveau af privatlivsbeskyttelse for brugere af elektronisk kommunikationstjenester og lige vilkår for alle markedsaktører. Dette søges bl.a. opnået ved at

- opdatere reglerne i forhold til den teknologiske og markedsmæssige udvikling,
- tilpasse regelsættet til de generelle regler i databeskyttelsesforordningen, og
- yderligere harmonisere reglerne på tværs af medlemsstaterne.

Den yderligere harmonisering søges særligt opnået ved at erstatte det gældende direktiv med en forordning, der vil gælde umiddelbart i alle medlemsstater, og som derved vil medvirke til ens vilkår for både forbrugere og for virksomheder.

Kommissionens forslag viderefører i det store hele elementerne fra e-databeskyttelsesdirektivet, men ændrer bestemmelserne i forhold til det gældende regelsæt. I det følgende gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag.

Tilpasning af reglerne til nye virksomheder på markedet

For at opdatere reglerne i lyset af den teknologiske og markedsmæssige udvikling, lægger Kommissionen bl.a. op til at lade forordningen omfatte nye virksomheder på markedet for elektroniske kommunikationstjenester, der ellers hidtil har været præget af de traditionelle teleselskaber. Nye digitale internetbaserede kommunikationstjenester, de såkaldte Over-The-Top-tjenester (OTT-tjenester), som fx WhatsApp, Facebook Messenger, Skype, gmail og iMessage vil i et vist omfang blive omfattet af reglerne. En tilsvarende udvidelse af anvendelsesområdet er foreslået i Kommissionens forslag til den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation (KOM(2016) 590), der indeholder en revision af EU-regelsættet på teleområdet. Forslaget i nærværende forordning betyder, at sådanne nye kommunikationstjenester fremover vil være underlagt samme krav til fortrolighed og behandling af data, samt pligt til at sikre en række rettigheder for brugerne af de elektroniske kommunikationstjenester.

Forenkling af reglerne om virksomhedernes indberetningspligt

Med Kommissionens forslag ophæves de gældende regler i e-databeskyttelsesdirektivet om, at brud på persondatasikkerheden, der sker som led i et udbud af en offentlig elektronisk kommunikationstjeneste, skal indberettes til tilsynsmyndigheden under iagttagelse af særlige formkrav. Fremover vil sådanne brud være omfattet af databeskyttelsesforordningens generelle regler om brud på persondatasikkerheden.. Kommissionen fastholder dog en pligt for udbyderen af en elektronisk kommunikationstjeneste til at informere slutbrugere, når der er særlig risiko for, at net-sikkerheden eller fortroligheden ved elektroniske kommunikationstjenester ikke kan opretholdes.

Reglerne om sikkerhed i net og tjenester i rammedirektivet (direktiv 2002/21/EF), som foreslås ændret på en række punkter efter Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, KOM (2016) 590, finder stadig anvendelse.

Uafhængig tilsynsmyndighed

En nyskabelse i forslaget omhandler tilsynsstrukturen, der søges ensrettet på tværs af medlemsstaterne. Kommissionen lægger med forslaget op til, at det skal være den (eller de) samme uafhængige nationale tilsynsmyndighed(er), der er ansvarlig for at føre tilsyn med databeskyttelsesforordningen, som også skal være ansvarlig for at føre tilsyn med denne forordning.

I Danmark vil det derfor være Datatilsynet, som efter forslaget vil skulle føre tilsyn med reglerne i den kommende forordning.

Forslaget ændrer således reglerne i det gældende direktiv, hvorefter det er overladt til den enkelte medlemsstat at træffe beslutning om, hvilken eller hvilke myndigheder, der skal varetage tilsynet med regelsættet. For Danmarks vedkommende varetages tilsynet i dag af Erhvervsstyrelsen, der er uafhængig myndighed på teleområdet, bortset fra reglerne om nummeroplysningsdatabaser og spam, hvor tilsynet varetages af hhv. Energistyrelsen og Forbrugerombudsmanden.

I forslaget henvises endvidere til, at Det Europæiske Databeskyttelsesråd, der etableres på baggrund af databeskyttelsesforordningen, også tildeles kompetencen til at sikre en ensartet anvendelse af den nye forordning.

Sikre fortroligheden ved elektronisk kommunikation

Kommissionens forslag har samme formål og sigte som det eksisterende regelsæt, nemlig at beskytte brugerens privatliv og personlige data ved elektronisk kommunikation samt at sikre den frie udveksling af elektro-

nisk kommunikationsdata og -tjenesteydelser i EU. Kommissionen fastholder et stærkt fokus på at sikre fortroligheden ved elektronisk kommunikation, herunder udstrækningen af privatlivsbeskyttelsen til brugerens terminaludstyr (computer, tablet, mobiltelefon), der giver adgang til data om brugerens færden i den digitale verden.

Kommissionen viderefører principperne i e-databeskyttelsesdirektivet om fortrolighed i forbindelse med elektronisk kommunikation, der omfatter et overordnet forbud mod enhver indblanding i kommunikationen ved fx aflytning, aflæsning, lagring, overvågning eller scanning af samtaler, e-mails og tekstbeskeder m.m.

Regler for databehandling i forbindelse med elektronisk kommunikation

Forslaget indeholder i tråd med det gældende direktiv dog en række specifikke regler om, hvornår behandling af elektronisk kommunikationsdata alligevel er tilladt, herunder regler om behandling på grundlag af samtykke fra brugeren.

Elektronisk kommunikationsdata omfatter ifølge forslaget både indholdsdata (fx tekstbeskeder, talebeskeder, video, billeder, lyd m.m.) samt metadata (fx information om tidspunkt, varighed, adressater og lokaliseringen af et opkald samt informationer om opkobling til internettet og besøg på hjemmesider).

Ifølge Kommissionens forslag er behandling af elektronisk kommunikationsdata, dvs. både indholds- og metadata, umiddelbart tilladt som led i selve transmissionen af den elektroniske kommunikation (opkoblingen og fastholdelsen til tele- eller internettet), som led i sikkerhedsforanstaltninger (fx sikkerhedsbrud eller for at undgå svig og misbrug), eller fejlretning (fx i netværket). Behandling af elektronisk metadata er endvidere tilladt, hvis det er nødvendigt for opfyldelsen af kvalitetskrav eller til brug for fakturering.

Behandling af elektronisk kommunikationsdata er herudover tilladt, hvis brugeren af den elektroniske kommunikationstjeneste har givet sit samtykke til, at data behandles til nærmere bestemte formål, og formålet ikke kan opnås ved brug af anonymiserede data. Brugere skal hvert halve år af udbydere påmindes om muligheden for at trække samtykket tilbage.

Kommissionens forslag vil indebære, at traditionelle teleselskaber får øgede muligheder for at behandle metadata, herunder lokationsdata, til brug for levering af forskellige ydelser til deres kunder.

Al elektronisk kommunikationsdata vil som i dag skulle anonymiseres eller slettes, når de ikke længere er nødvendige for leveringen af den elek-

troniske kommunikationstjeneste, medmindre opbevaring er nødvendig af faktureringsmæssige eller sikkerhedsmæssige årsager.

Beskyttelse af brugerens terminaludstyr

Kommissionens forslag omfatter også beskyttelse af oplysninger lagret i slutbrugerens terminaludstyr (dvs. computer, tablet, mobiltelefon m.m), og dermed viderefører Kommissionen den såkaldte "cookie-regel" fra det gældende direktiv i en ændret udgave. Reglen er fortsat møntet på alle, der interagerer med brugere på internettet, og er ikke begrænset til udbydere af elektroniske kommunikationstjenester.

Adgang til og brug af data lagret på en brugers terminaludstyr vil fortsat som udgangspunkt være betinget af brugerens samtykke. Hertil gælder dog i tråd med det gældende direktiv undtagelser for behandling af terminaldata, hvor behandlingen ikke vurderes at udgøre en risiko for privatlivsbeskyttelsen, idet behandlingen alene sker for at sikre brugerens forbindelse til internettet, eller som er nødvendig for leveringen af en tjeneste, som brugeren udtrykkeligt har bedt om. Kommissionen tilføjer endnu en undtagelse, hvor cookies og andre metoder til brug for statistik for udbyderen af en informationssamfundstjeneste (fx en hjemmesidejer) vil kunne anvendes uden brugerens samtykke.

I relation til samtykke ved indsamling af data fra brugerens terminaludstyr åbner Kommissionen for, at samtykke skal kunne indhentes ved brug af browser-indstillinger, i det omfang dette er teknisk muligt. Der er tale om en nyskabelse i forhold til de gældende regler, der dog nævner muligheden i betragtningerne.

For at understøtte muligheden for at indhente samtykke via browserindstillinger, foreslår Kommissionen, at producenterne af software til elektroniske kommunikationstjenester (fx browsere) forpligtes til at tilbyde løsninger, der blokerer for adgang til data i brugerens terminaludstyr, samt sikrer, at brugeren tager stilling til sine privacy-indstillinger ved installeringen af softwaren.

En bredere beskyttelse af brugeren on-line

Ud over reglerne om cookies o.lign. teknologier foreslår Kommissionen regler for indsamling af data, der udsendes fra brugerens terminaludstyr, når udstyret forbindes til internettet eller andre elektroniske enheder. Det kan være data, der udsendes i forbindelse med telefoners kontakt til wifinet (fx MAC-adresse og IMEI-numre). Sådanne data kan indsamles uden samtykke fra brugeren, enten når det er nødvendigt for at sikre opkoblingen til nettet, eller, hvis der er tale om persondata, når der er givet fyldestgørende information herom efter de generelle databeskyttelsesregler, herunder information om muligheder for at begrænse indsamlingen af

data. Denne bestemmelse er bl.a. relevant for løsninger, der bruges til fx trafiktælling eller andre smart city-løsninger.

Øvrige bestemmelser

Særlige brugerrettigheder

De gældende bestemmelser om bl.a. visning af det kaldende A-nummer, når man ringer op, samt mulighed for blokering af indkomne opkald er i vidt omfang videreført i forslaget. Formålet med disse bestemmelser er bl.a. at sikre, at der kan foretages anonyme opkald til diverse hjælperådgivningslinjer samt blokeres for modtagelse af visse typer af opkald.

Forslaget indeholder nye krav til udbydere af offentligt tilgængelige databaser, herunder nummeroplysningsdatabaser som 118 eller De Gule Sider. De skal herefter bl.a. indhente samtykke fra slutbrugere, der er fysiske personer, til at inkludere pågældendes persondata i abonnentfortegnelsen. Ifølge forslaget skal juridiske personer også have mulighed for at frasige sig, at data, der relaterer sig til dem, inkluderes i en abonnentfortegnelse.

I forslaget lægges der endvidere op til at gøre forbuddet imod uanmodet kommunikation (spam) teknologineutralt, så forbuddet gælder alle elektroniske kommunikationsformer, herunder e-mail, sms og telefonopkald. Ifølge forslaget kan medlemsstaterne vælge en løsning, der giver brugerne mulighed for at gøre indsigelser mod direkte markedsføring, der sker via taleopkald, ved fx at lade sig registrere på en ”do-not-call”-liste. Forslaget indebærer desuden, at det kaldende telefonnummer skal vises ved ethvert markedsføringsopkald, eller at der alternativt skal anvendes et særligt prefix nummer, der angiver, at der er tale om et markedsføringsopkald.

Klageadgang, ansvar og sanktioner

Med henvisning til databeskyttelsesforordningens bestemmelser giver forslaget slutbrugere mulighed for at opnå kompensation – for økonomisk såvel som ikke-økonomisk skade – ved manglende efterlevelse af forordningen. Herudover indføres der med forslaget udførlige regler om sanktioner, der i visse tilfælde kan medføre en bøde på op til 20 mio. euro eller, hvis det drejer sig om en virksomhed, op til fire procent af den globale omsætning.

Anvendelsesdato

I forslaget lægges op til, at forordningen får virkning fra 25. maj 2018, hvor også databeskyttelsesforordningen får virkning.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294 medlovgiver.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse om forslaget fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om revision af en eksisterende retsakt og Kommissionen fokuserer således i sin vurdering af nærhedsprincippet på reglernes begrundelse i grundlæggende rettigheder og det fortsatte behov for fælles regler for at sikre et højt niveau af sikkerhed og digital tillid i EU og derved grundlaget for det digitale indre marked.

Kommissionen har anført, at respekt for kommunikation er en grundlæggende rettighed, som er anerkendt i den Europæiske Unions Charter og også reflekteret i de fleste medlemsstaters forfatninger. Med henvisning til, at indholdet af elektronisk kommunikation kan afsløre meget følsomme og personlige oplysninger om de personer, der er involveret i kommunikationen, herunder følsomme data fra terminaludstyr, fastslår Kommissionen beskyttelseshensynet bag reglerne. Kommissionen understreger behovet for fælles regler for at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i EU, der ifølge Kommissionen også er nødvendigt for at hindre begrænsninger for grænseoverskridende strømme af data mellem medlemsstaterne. Endelig anfører Kommissionen, at der er nødvendigt at sikre konsistens og sammenhæng mellem reglerne for databeskyttelse i elektronisk kommunikation og reglerne i databeskyttelsesforordningen.

Kommissionen anfører videre, at den teknologiske udvikling har styrket behovet for handling på EU-plan. EU's ambitioner om et digitalt indre marked er afhængig af, hvor effektivt EU nedbringer nationale siloer og barrierer. Hertil kommer, at internettet og digitale teknologier rækker ud over medlemslandenes grænser, hvorfor Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ikke effektivt selv kan løse problemerne i den nuværende situation. Kommissionen vurderer endvidere, at det er nødvendigt at sikre ens konkurrencevilkår for alle tjenesteudbydere samt sikre en ensartet beskyttelse af slutbrugere på EU-plan.

Regeringen er umiddelbart enig med Kommissionen i, at en manglende ensartet udformning og anvendelse af databeskyttelsesregler på tværs af medlemsstaterne skaber visse vanskeligheder navnlig for private virksomheder, der driver virksomhed i flere medlemsstater. Det er på den baggrund regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med

nærhedsprincippet. Det bemærkes i den forbindelse, at det gældende e-databeskyttelsesdirektiv bl.a. har til formål at sikre indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger med henblik på at fjerne hindringer for udveksling af elektronisk kommunikationsdata i EU.

6. Gældende dansk ret

Forslaget berører følgende dansk lovgivning:

- Lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 (teleloven)
- Lov om markedsføring, jf. bekendtgørelse af lov om markedsføring nr. 1216 af 25. september 2013

Samt bekendtgørelser udstedt i medfør af denne lovgivning, herunder:

- Bekendtgørelse nr. 715 af 23. juni 2011 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (Udbudsbekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 1148 af 9. december 2011 om krav til information og samtykke ved lagring af eller adgang til oplysninger i slutbrugeres terminaludstyr (Cookiebekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 462 af 23. maj 2016 om persondatasikkerhed i forbindelse med udbud af offentlige elektroniske kommunikationstjenester
- Bekendtgørelse nr. 435 af 9. maj 2011 om nummeroplysningsdatabaser

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det følger af EUF-traktatens artikel 288, at en forordning er almenyldig, og at den binder i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordningsforslaget har efter sit indhold bl.a. til formål at ophæve og erstatte det gældende e-databeskyttelsesdirektiv. Forslaget vil derfor bl.a. medføre, at regler om behandling af person- og nummeroplysningsdata, der følger af lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer, og regler fastsat i medfør heraf og reglerne om uanmodet henvendelse i markedsføringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1216 af 25. september 2013, efter omstændighederne vil skulle ophæves eller ændres i overensstemmelse med ordlyden af den endelige forordning.

Forordningsforslaget indeholder bestemmelser, hvorved medlemsstaterne bemyndiges til – under overholdelse af forordningen – at fastsætte nær-

mere regler bl.a. om straf eller administrative bøder for overtrædelse af forordningens bestemmelser, og om hvorvidt offentlige myndigheder kan pålægges bøder.

Endvidere har medlemsstaterne efter forslaget som hidtil mulighed for via lovgivning at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der følger af forslagets regler om fortrolighed, behandling af elektroniske kommunikationsdata og anvendelse af cookies o.lign., hvis en sådan indskrænkning respekterer kernen i fundamentale frihedsrettigheder og er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget potentielt kan medføre statsfinansielle konsekvenser, såfremt tilsynsmyndighederne pålægges yderligere opgaver, eksempelvis i forbindelse med at OTT-tjenester også foreslås omfattet af regelsættet. En afklaring af omfanget af de eventuelle statsfinansielle konsekvenser forudsætter imidlertid en nærmere udredning af forslagets kapitel IV vedr. tilsynsmyndighedernes forpligtigelser, herunder omfanget af det tværnationale myndighedssamarbejde.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

En udvidelse af anvendelsesområdet for visse af forslagets bestemmelser om bl.a. fortrolighed og behandling af elektroniske kommunikationsdata til at omfatte andre elektroniske kommunikationstjenester end de traditionelle teleselskaber, vil kunne medføre nye byrder for de virksomheder, der ikke hidtil har været omfattet af sådanne regler, da de vil skulle tilpasse deres virksomhed til de nye krav.

Med Kommissionens forslag ophæves de gældende regler i e-databeskyttelsesdirektivet om, at brud på persondatasikkerheden, der sker som led i en offentlig elektronisk kommunikationstjeneste, skal indberettes til tilsynsmyndigheden under iagttagelse af særlige formkrav. Dette vurderes at være en administrativ lettelse for de omfattede virksomheder, der herefter ikke skal indberette efter to forskellige regelsæt, afhængigt af om bruddet på persondata sker i forbindelse med deres aktivitet som udbyder eller om bruddet fx relaterer sig til medarbejdernes data. Med ophævelsen vil virksomhederne alene skulle indberette brud på persondata efter reglerne herom, som følger af den generelle databeskyttelsesforordning.

Kommissionens forslag indebærer, at de traditionelle teleselskaber vil få flere muligheder for – med brugerens samtykke – at anvende elektroniske kommunikationsdata, herunder data om hvor brugerne befinder sig, til at tilbyde tillægstjenester og udvikle nye forretningsmodeller.

Forslaget om regulering af cookies og lignende teknologier indebærer, at der som hidtil i vidt omfang skal gives information til brugerne og indhentes samtykke til brug af cookies og lignende. Hvis det er teknisk muligt, vil dette efter forslaget kunne ske på en måde, der gør det lettere for fx hjemmesideejerne, mens der så til gengæld vil påhvile et ansvar på udbydere af browsere og andre applikationer, der giver adgang til internettet.

Forslaget om regulering af offentligt tilgængelige abonnentfortegnelser indebærer, at slutbrugere, der er fysiske personer, på forhånd skal give samtykke til, at deres persondata inkluderes i en abonnentfortegnelse. Dette vurderes at medføre en meget begrænset administrativ byrde for teleselskaberne. Forslaget indebærer også, at juridiske personer får ret til at frasige sig, at data, der relaterer sig til dem, inkluderes i en abonnentfortegnelse. Dette vurderes ikke at have administrative konsekvenser, da alle slutbrugere, dvs. både fysiske og juridiske personer, i dag i Danmark har ret til at kontrollere, få rettet og slettet deres nummeroplysningsdata.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslagets udvidelse af anvendelsesområdet for visse bestemmelser om bl.a. fortrolighed og behandling af elektroniske kommunikationsdata til i et vist omfang at gælde andre elektroniske kommunikationstjenester end traditionelle teletjenester vil styrke beskyttelsen af borgerne.

I det omfang, browserindstillinger og lign. kan anvendes af brugerne til at bestemme, hvilke cookies og lign. de vil acceptere, vil det kunne give brugerne en bedre oplevelse, når de færdes på internettet, da de vil kunne undgå at skulle forholde sig til cookie-bannere på hjemmesiderne.

8. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring i Specialudvalget for vækst og konkurrenceevne med frist for bemærkninger den 23. januar 2016. Der er indkommet høringssvar med indholdsmæssige bemærkninger fra Forbrugerrådet Tænk, Danske Medier, Dansk Industri (DI digital), Dansk Erhverv, Teleindustrien, KL, Kreativitet&Kommunikation (KRE-AKOM) og 3 (Hi3G Denmark). De indkomne bemærkninger sammenfattes nedenfor.

Forbrugerrådet Tænk anfører, at man generelt er tilfreds med, at reglerne er under revision, men forslaget bør forbedres på vigtige områder. Ifølge Forbrugerrådet Tænk er det skuffende, at forslaget ikke indeholder krav om privatlivsbeskyttelse som standard, hvorfor det i praksis kan blive op til den enkelte forbruger proaktivt at bremse sporing. Forbrugerrådet Tænk finder det positivt, at anvendelsesområdet er udvidet til OTT-tjenester, og at informationsforpligtelsen fokuseres til de tjenester, der anvender sporingsteknologier i markedsføringsøjemed. Det er ligeledes positivt, at kravet om forudgående samtykke til sporing af brugernes adfærd oprettholdes, men det er dog uklart, om forslaget er i overensstemmelse med persondataforordningen på en række punkter. Endelig finder Forbrugerrådet Tænk det positivt, at bestemmelserne om sporing er blevet udvidet således, at det ikke er begrænset til cookies eller teknologier, der kræver adgang til oplysninger i en slutbrugers enhed.

Danske Medier støtter en udvidelse af reglerne til også at omfatte OTT-tjenester, men er bekymret for andre dele af forslaget. Ifølge Danske Medier vil forslagets samtykkekrav fjerne en vigtig del af digitale medier og tjenesters indtægtsgrundlag. Der bør i stedet være et princip om, at de, der indsamler og anvender data, skal gøre dette ansvarligt. Danske Medier foreslår endvidere at lempe reguleringen, således at samtykkekravet erstattes af en oplysningspligt for den dataansvarlige ved behandling af data, der ikke er persondata. Danske Medier finder det i øvrigt grundlæggende forkert, at en forordning, hvis formål er at sikre fortrolighed i kommunikation, også søger at regulere forhold omkring markedsføring. Danske Medier anfører i den forbindelse, at forslaget forventes at betyde enorme etablerings- og driftsomkostninger til håndtering af millioner af samtykker og medføre en nedgang i mængden og kvaliteten af data, og herved vil det få en skadelig effekt på private medier fremadrettet. I relation til regulering af opsøgende telefonsalg, støtter Danske Medier, at forslaget bevarer medlemslandenes mulighed for at vælge, at det fortsat skal være tilladt med opsøgende salg betinget af borgernes mulighed for at fravælge sådanne opkald lig den danske Robinsonliste. Danske Medier støtter endvidere, at forslaget åbner for at tillade samtykke via browserindstillinger, men stiller sig undrende over for, at der skal indhentes samtykke fra alle privatpersoner, der pt. er opført i telefonbøger og andre offentligt tilgængelige databaser og peger desuden på, at det bør overvejes, om virksomheders mulighed for at blive slettet er foreneligt med et generelt samfundsønske om at sikre transparens om virksomhedsforhold.

Dansk Industri (DI digital) støtter op om Kommissionens mål om at sikre privatlivets fred i forbindelse med elektronisk kommunikation, men ser i det store hele ikke behov for at fastholde særregler i lyset af opdateringen af de generelle regler i persondatabeskyttelsesforordningen. I lyset af, at Kommissionen nu er kommet med et forslag, hilser DI digital mu-

ligheden for samtykke via browser-indstillinger på cookie-området velkommen, men finder det uhensigtsmæssigt med kravet om påmindelser om muligheden for tilbagetrækning af samtykke/ændring af browser-indstillinger hvert halve år. Det vil forvirre brugerne og medføre en unødigt byrde for virksomhederne. For så vidt angår uanmodet kommunikation (SPAM) understreges vigtigheden af at sikre klarhed om og præcisering af reglerne om markedsføring på digitale platforme fx i forhold til definitionen af ”direkte markedsføring”, som ikke er elektronisk post. Det bør sikres, at direkte markedsføring ikke omfatter banner-reklamer og pop-up reklamer. DI digital anfører endvidere nødvendigheden af en præcisering af underretningspligten i relation til slutbrugere i forbindelse med sikkerhedsbrud, der ifølge organisationen skal begrænses til højrisiko tilfælde. Endelig anfører DI digital om det foreslåede bødeniveau, at de finder det ikke-proportionalt, navnlig med henvisning til, at virksomhederne allerede er underlagt et højt bødeniveau under de generelle regler. **3 (Hi3G Denmark)** tilslutter sig høringssvaret fra DI digital.

Dansk Erhverv (DE) sætter indledningsvis spørgsmålstegn ved behovet for særregler for elektronisk kommunikation i lyset af vedtagelsen af den generelle persondatabeskyttelsesforordning. DE's specifikke bemærkninger skal ses i dette lys. DE støtter valg af retsakt og forslaget om tættere samarbejde mellem de håndhævende myndigheder, herunder forslaget om at lægge de nationale tilsyn over til medlemsstaternes datatilsynsmyndigheder. Omvendt udtrykker DE skepsis i forhold til udvidelsen af retsaktens anvendelsesområde til også at gælde OTT-tjenester, idet de påpeger, at sigtet om at sikre lige konkurrencevilkår snarere opnås ved deregulering og tillid til, at de generelle regler vil sikre tilstrækkelig beskyttelse af brugerne. For så vidt angår cookies, hilser DE Kommissionens forslag om samtykke via browserindstillinger velkomment, men påpeger i øvrigt at forslaget kan have en negativ effekt i forhold til virksomheders muligheder for at tilpasse deres hjemmesider til brugernes præferencer eller gemme oplysninger fra tidligere besøg. DE efterlyser, at der indføres yderligere undtagelsesmuligheder. DE fremhæver endvidere forslagets bestemmelser om undtagelser til meddelelseshemmeligheden, bl.a. begrundet i rigets sikkerhed, kombineret med udvidelsen af anvendelsesområdet til OTT-tjenester som problematisk, idet det kan kompromittere sikkerheden i forhold til i dag, hvor OTT-tjenester almindeligvis har en høj grad af kryptering, som de forventeligt vil slække på, hvis forslaget gennemføres, som det ser ud nu. De foreslåede ændringer til reglerne om uanmodet kommunikation (SPAM) hilser DE velkomment, men ønsker mere klarhed om og præcisering af reglerne på en række punkter. Endvidere ønsker DE, at forslaget ændres, således at det fremadrettet vil være muligt at kontakte kunder med tilbud om alle virksomhedens varer, fremfor alene tilsvarende produkter, som det gælder i dag. DE finder det unødvendigt at kræve samtykke i forhold til registrering i telefonbøger

vejvisere mm., idet de ønsker at fastholde status quo, hvor man kan afmelde sig. Afslutningsvist påpeger DE, at sanktionsniveauet som det foreslås i tråd med de generelle regler ikke er proportionale.

KL ønsker en afklaring af udbyderbegrebet særligt i forhold til offentlige myndigheder og en præcisering heraf i forordningen. KL har yderligere ønsker til krav om browserindstillinger af hensyn til brugernes kontrol og adgang til offentlige hjemmesider og -selvbetjeningsløsninger.

Teleindustrien (TI) anfører indledningsvis, at et højt beskyttelsesniveau på området allerede er indfriet med de generelle regler i persondataskyddelsesforordningen, og at det foreslåede regelsæt derfor er overflødigt. I det omfang Kommissionens forslag opretholdes, støtter TI udvidelsen til OTT-tjenester for således at sikre samme konkurrencevilkår, som gælder de traditionelle teleselskaber på markedet. TI støtter opdateringen af cookie-reglerne. For så vidt angår reglerne om uanmodet kommunikation (SPAM), anfører TI særligt et behov for præcisering af reglerne på visse punkter. Endeligt støtter TI en forenkling af administrationen af reglerne, herunder en reducere af antallet af ressortansvarlige myndigheder på databeskyttelsesområdet, men udtrykker behov for en nærmere præcisering af tilsynsmyndighedens rolle.

Kreativitet&Kommunikation (KREAKOM) anfører indledningsvis, at Kommissionens forslag vil medføre markante negative ændringer for reklame- og mediebranchen, der i høj grad baserer deres virksomhed på datadrevne forretningsmodeller. KREAKOM finder Kommissionens forslag ikke-proportionelt og understreger behovet for at sikre en rimelig balance mellem på den ene side beskyttelse af forbrugerne og på den anden side muligheden for at udvikle og drage fordel af digitaliseringen. KREAKOM understreger behovet for harmonisering af reglerne og er således positive over for at erstatte det gældende direktiv med en forordning, men er kritisk over for indholdet i forslaget, der ifølge organisationen vil medføre betydelig konkurrenceforvridning grundet akkumulering af data hos store, globale virksomheder. I forhold til "cookie-reglen" havde man gerne set en lempelse af samtykkekravet til et krav om information og let adgang til at fravælge cookies. Kommissionens forslag om samtykke via browserløsninger er en yderligere gene for brugeren snarere end en lettelse. KREAKOM anfører videre, at reglerne medfører en (ikke proportional) begrænsning af brugen af data, og man opfordrer til, at forslaget genovervejes bl.a. i lyset af reglerne i den generelle databeskyttelsesforordning. For så vidt angår reglen om uanmodet kommunikation (SPAM), ønsker organisationen en mere snæver definition af "direkte markedsføring", idet definitionen, som den er i forslaget, vil medføre udfordringer særligt i forbindelse med indhentelse af samtykke til reklamer på on-line platforme.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen mener, at det digitale indre marked generelt bør kendetegnes ved åbenhed over for digital innovation og konkurrence, hvorved der bør være fokus på at sikre lave adgangsbarrierer for nye digitale virksomheder samt på at undgå protektionistiske tiltag.

Regeringen støtter overordnet Kommissionens formål med en revision af det gældende regelsæt i e-databeskyttelsesdirektivet med henblik på en opdatering i forhold til den hastige teknologiske og markedsmæssige udvikling samt den digitale transformation.

Regeringen lægger vægt på, at reglerne tilrettes de nye retlige rammer i den generelle databeskyttelsesforordning, herunder at det sikres, at reglerne ikke overlapper, hvor beskyttelsen skønnes tilstrækkelig ved de generelle regler.

Regeringen vil arbejde for afbureaukratisering i forhold til de gældende regler og for at sikre, at reglerne i den nye forordning kan fungere i en virkelighed præget af hastig teknologisk og markedsmæssig udvikling. Som eksempel kan nævnes de centrale samtykkebestemmelser, hvor det er vigtigt at sikre, at sådanne fungerer i praksis i den digitale verden, så de sikrer en reel beskyttelse og ikke bliver unødigt forstyrrende for leveringen og brug af en elektronisk tjeneste.

Regeringen finder det således vigtigt at sikre en balanceret tilgang til reglerne, der både tilgodeser privatlivsbeskyttelse og den digitale tillid, uden samtidig at begrænse mulighederne for innovation og udnyttelse af nye teknologier til fortsat digital vækst. Det bør tilstræbes, at unødige byrder undgås, og at principperne for bedre regulering anvendes. Det gælder fx målet om at udvide anvendelsesområdet til nye aktører på markedet for elektroniske kommunikationstjenester for bl.a. at sikre ens konkurrencevilkår, hvilket i videst muligt omfang bør ske gennem en deregulering af de særregler, der i dag alene gælder for teleselskaberne.

For så vidt angår uanmodet kommunikation (spam) finder regeringen det positivt, at reglerne finder anvendelse, uanset hvilken form for elektronisk kommunikation der anvendes.

For så vidt angår Kommissionens forslag om, at tilsynet med forordningen skal varetages af den eller de myndigheder, der fører tilsyn med databeskyttelsesforordningen, arbejder regeringen for, at det bør være overladt til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvilken eller hvilke kompetente myndighed(er), der skal være ansvarlig for tilsynet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.