



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 16. tammikuuta 2017
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2017/0003 (COD)

5358/17
ADD 4

TELECOM 12
COMPET 32
MI 45
DATAPROTECT 4
CONSOM 19
JAI 40
DIGIT 10
FREMP 3
CYBER 10
IA 12
CODEC 52

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	12. tammikuuta 2017
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2017) 4 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2017) 4 final.

Liite: SWD(2017) 4 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.1.2017
SWD(2017) 4 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

**yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja
direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus)**

{COM(2017) 10 final}

{SWD(2017) 3 final}

{SWD(2017) 5 final}

{SWD(2017) 6 final}

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma?

Vaikutusten arviointi on tehty rinnakkain sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivistä REFIT-ohjelmassa tehdyn jälkiarvioinnin kanssa.

Yleisesti voidaan todeta, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia.

REFIT-arvioinnissa yksilöitiin kolme keskeistä ongelmakenttää:

- kansalaisten yksityiselämä verkkoviestinnässä ei ole riittävästi ja tehokkaasti suojattu;
- kansalaisilla ei ole tehokasta suojaa ei-toivotulta markkinoinnilta;
- yritykset kohtaavat esteitä, jotka johtuvat lainsäädännön hajanaisuudesta ja toisistaan poikkeavista oikeudellisista tulkinnoista eri jäsenvaltioissa sekä epäselvistä ja vanhentuneista säännöksistä.

REFIT-arvioinnissa todettiin myös olevan varaa yksinkertaistamiseen erityisesti joidenkin vanhentuneiden tai tarpeettomien säännösten sekä täytäntöönpanosääntöjen osalta.

Tätä tukee myös REFIT-foorumien lausunto, jossa suositellaan, että kansalaisten yksityiselämän suojaa vahvistetaan huolehtimalla siitä, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ja yleinen tietosuoja-asetus ovat linjassa keskenään. Lausunnossa suositellaan myös, että lisätään poikkeuksia sääntöön, joka koskee suostumuksen antamista evästeiden käyttöön, ja että komissio puuttuu kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuihin ongelmiin.

Mitä olisi saavutettava?

Direktiivin erityistavoitteet ovat seuraavat:

1. sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden varmistaminen tehokkaalla tavalla;
2. tehokkaan suojan takaaminen ei-toivotulta kaupalliselta viestinnältä;
3. oikeudellisen kehyksen yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen/päivittäminen.

Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo?

Koska etenkin internetprotokolloihin perustuva sähköinen viestintä on ulottuvuudeltaan maailmanlaajuisia, ongelman laajuus ulottuu paljon yksittäisen jäsenvaltion aluetta laajemmalle. Viestinnän luottamuksellisuutta koskevien kansallisten sääntöjen laajuus ja sisältö vaihtelevat suuresti. Vaikka jäsenvaltiot voivat sääntöjensä puitteissa toteuttaa toimenpiteitä varmistukseksi, ettei tätä oikeutta loukata, tähän ei päästäisi yhdenmukaisella tavalla ilman yhteisiä EU:n sääntöjä, vaan se loisi rajoituksia sähköisten viestintäpalvelujen käyttöön liittyvien henkilötietojen liikkumiselle yli rajojen muihin jäsenvaltioihin, joissa suojelunormit eivät ole samat.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tulevan tarkistamisen katsotaan olevan sekä toissijaisuus-että suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä säilytetään yhdenmukaistamiseen perustuva lähestymistapa ja yhteistyömekanismi ja annetaan samalla jäsenvaltioille mahdollisuus kansallisiin poikkeustoimenpiteisiin tiettyjä perusteltuja tarkoituksia varten.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?

Vaihtoehdot on ryhmitelty niiden tavoitetaso mukaan matalimmasta (vaihtoehto 1) korkeimpaan (vaihtoehto 4) suhteessa edellä mainittuihin päämääriin (yksityiselämän suojeleminen ja yksinkertaistaminen). Vaihtoehto 5 koskee sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamista.

1. Vaihtoehto 1: Muut kuin lainsäädäntötoimet (ei-sitovat toimenpiteet): Tähän sisältyvät komission tarjoama ohjaus, itsesääntelyaloitteiden edistäminen ja muut ei-sitovat toimenpiteet.

2. Vaihtoehto 2: Yksityisyyden/luottamuksellisuuden rajallinen lisääminen sekä yksinkertaistaminen: Tähän sisältyvät yksityisyyttä/luottamuksellisuutta koskevien oikeuksien lujittaminen vähimmäistasolla (täsmentämällä, että sähköisen viestinnän tietosuojasäädös kattaa OTT-palvelut sekä julkisesti avoimen Wi-Fi-verkon ja esineiden internetin laitteet), suoja ei-toivottuja soittoja vastaan (selventämällä nykyisiä sääntöjä ja velvoittamalla vakioidun prefiksin käyttöön) ja yksinkertaistaminen (turvallisuusäännösten kumoaminen ja yhteistyön tehostaminen rajatylittävissä tapauksissa).

3. Vaihtoehto 3: Yksityisyyden/luottamuksellisuuden kohtuullinen lisääminen sekä yksinkertaistaminen: Tähän sisältyvät yksityisyyttä ja luottamuksellisuutta koskevien oikeuksien laajempi lujittaminen (soveltamisalan laajentaminen, yksityisyysasetusten läpinäkyvyyden parantaminen, suurempi avoimuus ja paremmat täytäntöönpanovaltuudet), suoja ei-toivotulta viestinnältä (nimenomainen suostumus (opt-in) markkinointipuhelujen vastaanottamiselle) sekä yksinkertaistaminen (poikkeusten laajentaminen, tarpeettomien säännösten kumoaminen ja täytäntöönpanon virtaviivaistaminen antamalla valtuudet samoille viranomaisille, jotka vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon valvonnasta, ja laajentamalla yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisuusmekanismia).

4. Vaihtoehto 4: Yksityisyyden/luottamuksellisuuden pitkälle viety lisääminen sekä yksinkertaistaminen; Tähän sisältyy vaihtoehtoon 3 verrattuna pidemmälle meneviä toimenpiteitä, kuten yleinen kieltäminen ns. cookie wall -käytännölle, joka estää verkkosivustolle pääsyn ilman evästeiden hyväksymistä, aiempaa asiakassuhdetta koskevan poikkeuksen kumoaminen sähköposti- ja tekstiviestimarkkinoinnissa, eräiden muiden säännösten kumoaminen sekä komission täytäntöönpanovaltuudet.

5. Vaihtoehto 5: Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoaminen: Tähän sisältyy sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoaminen, jolloin sähköiseen viestintään liittyvien henkilötietojen luottamuksellisuuden suojaamiseen sovellettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta, myös täytäntöönpanon valvontajärjestelmää. Tällöin sovellettaisiin yleisesti periaatetta, jonka mukaan suoja ei-toivotulta viestinnältä edellyttää nimenomaista kieltä (opt-out), ja sovellettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisuusmekanismia.

Mitkä ovat eri sidosryhmät? Kuka kannattaa mitään vaihtoehtoa?

- Viestinnän luottamuksellisuuden suojelutaso vaikuttaa **kansalaisten** oikeuksiin. Kansalaiset puoltaisivat vaihtoehtoja, joissa nämä oikeudet paranevat, eli vaihtoehtoja 2, 3 ja 4.
- **Kansalliset viranomaiset ja Euroopan tietosuojavaltuutettu** tukisivat vaihtoehtoja, jotka johtavat laajempaan ja johdonmukaisempaan yksityisyyden suojaan, eli vaihtoehtoja 2, 3 ja 4.
- Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin velvoitteet kohdistuvat ensisijaisesti **sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin**. Ne olisivat vahvasti vaihtoehdon 5 kannalla. Toissijaisesti ne

voisivat hyväksyä myös vaihtoehdot 2 ja 3, jotka varmistavat, että kilpailevat OTT-palvelut tulevat samojen sääntöjen alaisiksi.

- **OTT-palvelujen** tarjoajat kannattaisivat vaihtoehtoja 1 ja 5, sillä yleisesti ottaen ne eivät haluaisi, että niihin sovelletaan nykyistä tiukempia sääntelyvaatimuksia. Näiden kahden vaihtoehdon jälkeen hyväksyttävien olisi vaihtoehto 3 sen takaaman joustavuuden vuoksi.
- **Verkkosivustojen julkaisijat ja käyttötottumuksia seuraavan internetmainonnan toimijat** puoltaisivat selvästi vaihtoehtoa 5 samoista syistä kuin sähköisten viestintäpalvelujen ja OTT-palvelujen tarjoajat.
- **Selaimien tarjoajiin** sovellettaisiin erityisiä velvollisuuksia vaihtoehdossa 3. Ne eivät siis tukisi vaihtoehtoja 3 ja 4.
- **Pk-yritykset** puoltaisivat yleensä vaihtoehtoja 1 ja 5. Jos ne ovat sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajia, ne tukisivat vaihtoehtoja 2 ja 3, jotka takaavat niille tasapuoliset toimintaedellytykset OTT-palvelujen kanssa. Jos ne ovat OTT-palvelujen tarjoajia, ne asettaisivat etusijalle vaihtoehdot 1 ja 5 ja niiden jälkeen vaihtoehdon 3.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset edut?

Suosittelavin on vaihtoehto 3. Pääasialliset hyödyt ovat seuraavat:

- Luottamuksellisuuden suoja vahvistuu, kun käyttöön otetaan teknologianeutraali määritelmä, käyttäjille paremmat mahdollisuudet valvontaan, tiukemmat avoimuutta koskevat vaatimukset ja täytäntöönpanon tehokkaampi valvonta.
- Suoja ei-toivotulta viestinnältä paranee, kun käyttöön otetaan nimenomainen suostumus markkinointipuheluille, prefiksi eli näin ollen nimettömien markkinointipuhelujen kieltäminen sekä paremmat mahdollisuudet estää puhelut ei-toivotuista numeroista.
- Sääntely-ympäristö yksinkertaistuu, johdonmukaistuu ja selkeytyy, kun jäsenvaltioille jäävää liikkumavaraa vähennetään, vanhentuneita säännöksiä kumotaan ja vapautuksia suostumusta koskevista säännöistä laajennetaan.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon ennakoitua tuovan säästöjä yhdenmukaistamisen ja yksinkertaistamisen ansiosta. Laskelmien mukaan esimerkiksi yksityisyysvalintojen asettaminen keskitetyksi ja kerralla kaikille verkkosivustoille ja sovelluksille johtaisi jopa 70 prosentin säästöihin aiheutuissa sähköisen viestinnän tietosuojakustannuksissa.

Yksittäisiä sidosryhmiä tarkastellen **OTT-palvelujen tarjoajille** koituisi joitain kustannuksia liiketoimintamallinsa laillisuuden selvittämisestä. Näiden kustannusten ei kuitenkaan odoteta olevan merkittäviä. **Verkkosivustojen julkaisijoille** voi aiheutua joitakin vähäisiä mukauttamiskustannuksia. **Selainten ja vastaavien internetiin pääsyn mahdollistavien sovellusten tarjoajille** aiheutuisi huomattavia kustannuksia niiden joutuessa varmistamaan, että käyttäjille tarjotaan asianmukaiset vaihtoehdot yksityisyysasetuksissa. **Markkinoijille** aiheutuisi joitakin kustannuksia, kun käyttöön otetaan nimenomainen suostumus markkinointipuheluille.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Tärkeimmät kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset johtuisivat yhdenmukaisuusmekanismin täytäntöönpanosta ja siitä, että täytäntöönpanovaltuudet voidaan mahdollisesti joutua jakamaan uudelleen pelkästään tietosuojaviranomaisille. Vaikutukset eivät liene merkittäviä, koska (esim. tietosuojan alalla) jo toiminnassa olevien EU:n koordinoitujen

kanssa voidaan hyödyntää synergioita.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ei

Oikeasuhteisuus?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto koostuu tasapainoisista toimenpiteistä, jotka kaikki katsotaan tarpeellisiksi, jotta asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa aiheuttamatta liiallisia rasitteita asianomaisille sidosryhmille. Lisäksi nämä toimenpiteet on suunniteltu joustaviksi jättämällä varaa tarvittaville poikkeuksille ja teknologisesti neutraaleiksi, jotta minimoidaan kilpailun vääristyminen ja varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Jatkuva seuranta varmistetaan muun muassa sitä kautta, että jäsenvaltiot raportoivat komissiolle ja komissio Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle.