

STATISTISK SENTRALBYRÅ
Postboks 2633 St. Hanshaugen
0131 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
22/03622-3

Dato
02.06.2022

Krav om redegjørelse - SSBs vedtak om pålegg om utlevering av bongdata

Datatilsynet har mottatt en henvendelse fra NorgesGruppen ASA knyttet til vedtak datert 09.05.2022 fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Vedtaket innebærer et pålegg til NorgesGruppen ASA om å utlevere bongdata for sine dagligvarekunder i perioden 01.01.2022 til 31.12.2023.

Etter det vi er kjent med, er likelydende vedtak sendt til Coop SA, Rema 1000 AS og Bunnpris. Til sammen dekker disse fire aktørene ca. 99 % av dagligvarehandelen i Norge.

1. Nærmere om SSBs utleveringsvedtak

I vedtaket angir SSB at bongdata fra dagligvarehandelen er vurdert å ha stor nytte for produksjon av offisiell statistikk som er viktig for samfunnet. SSB vil produsere statistikk om forbruk i norske husholdninger og ny statistikk om kosthold. Videre vil dataene bli brukt til å utrede om konsumprisindeksen og varehandelsstatistikken kan ha bongdata som datagrunnlag. SSB vil også teste og utvikle nye metoder for i enda større grad å sikre konfidensialitet i statistikkproduksjonen.

Bongdataene vil blant annet inneholde:

- varenavn
- pris per vare
- totalsum på kvittering
- betalingsmåte
- beløp per betalingsmåte
- start- og sluttid for handel
- identifikator på retur
- identifikator på avsluttet handel
- identifikator på salg/tilbud

Eventuelle kundelojalitetsnumre skal ikke rapporteres.

Bongdataene skal rapporteres som strømmede data fra kassasystemene, slik at SSB mottar dataene kontinuerlig.

2. Kost-nyttevurderingen

SSB har publisert kost-nyttevurderingen som kreves etter statistikkloven § 10 femte ledd på sine nettsider.¹ Vi har gjennomgått denne i sin helhet. Under vil vi oppsummere de delene av vurderingen som knytter seg til konsekvenser for de registrertes personvern.

SSB angir at bongdata fra dagligvarekjedene ikke inneholder personopplysninger i seg selv. Gjennom koblinger til andre kilder vil bongdata likevel kunne knyttes til person. SSB begrunner dette med behovet for å lage forbruks- og kostholdstatistikk fordelt etter husholdningstyper og andre demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn.

Ved å koble en bong til en betalingstransaksjon (en betaling med bankkort), kan SSB knytte varekjøp til person og husholdning via data fra Skatteetaten og folkeregisteret. Koblingen til person vil kunne gjøres for mer enn 70 % av bongene.

SSB vurderer at bongdataene får karakter av å være sensitive personopplysninger når de knyttes til enkeltperson og husholdning. Det understrekes at bongdataene er særegne både på grunn av den store datamengden og fordi opplysningene ikke allerede finnes i offentlige registre. I tillegg vil SSB motta dataene i nær sanntid og med høy detaljgrad. De koblede dataene vil omfatte opplysninger om hvor og når den enkelte har handlet dagligvarer, og det vil fremkomme detaljerte opplysninger om hvilke varer og mengde varer man har handlet. Dette gjelder alle varekjøp hos de fire dagligvareaktørene som ikke er betalt kontant. Aktørene dekker til sammen 99 % av markedet.

Den enkelte forbruker kan ikke forventes å være bevisst på at SSB vil bruke de elektroniske sporene fra løpende innkjøp, og viderekoble disse med personidentifiserende data, for å lage statistikk.

SSB angir at det derfor er viktig at bongdataene blir behandlet med ekstra forsiktighet, og SSB vil gjennomføre ekstra tiltak for å ivareta personvernet og opplysningssikkerheten.

Personvernulempene skal avhjelpes av de generelle sikringstiltakene som gjelder for all behandling av statistikkopplysninger. SSB skal sikre konfidensialitet i all formidling av statistikk, er pålagt taushetsplikt og skal gjennomføre tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Dette innebærer blant annet å sørge for tilstrekkelig tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll så vel som jevnlig risiko- og sårbarhetsanalyser og trusselsimuleringer.

Videre skal opplysningene kun benyttes til statistiske formål innenfor rammen av statistikkloven. Ifølge SSB er statistisk bruk generelt sett et formål som har lav personvernrisiko.

I sin vurdering av om opplysningene er nødvendige og relevante, jf. prinsippet om dataminimering, angir SSB at ulike former for utvalg av bongdata sannsynligvis kunne vært

¹ <https://www.ssb.no/omssb/ssbs-virksomhet/kost-nyttevurdering/leveranse-av-bongdata-fra-dagligvarekjedene-rem-1000-norgesgruppen-coop-og-bunnpris>

tilstrekkelig for enkelte av de aktuelle statistikkformålene. Daglig rapportering av bongdata på varenivå vil imidlertid også muliggjøre mange former for utviklingsarbeid, både for nye statistikkprodukter og metoder for behandling av denne type data. Dette vil ikke være mulig med utvalgsundersøkelser, aggregeringer eller mindre hyppige dataleveranser.

For forbruksstatistikken vil bongdata innhentet direkte fra kjedene heve kvaliteten, da den ikke vil være avhengig av respondentenes egenrapportering. For kostholdstatistikken gir bongdata SSB nye muligheter til å identifisere og klassifisere matvarenes mengde og næringsinnhold, og det vil bedre kvalitet og større detaljgrad enn det som har vært mulig tidligere. Bongdata som strømmes har også potensial for utvikling av framtidig statistikk med bedre aktualitet.

SSB vil pseudonymisere personopplysningene ved mottak, og aggregeringer av data tilpasset det enkelte statistikkbehov vil være et viktig tiltak. En viktig del av utredningsarbeidet vil være rettet mot utvikling av nye metoder for dataminimering og personvern fremmende produksjonsprosesser ved behandling av denne type data. SSB utforsker blant annet en metode basert på det samme separasjonsprinsippet som «linkage of sensitive data», «privacy-preserving computation» og «trusted execution environment». Ved disse metodene vil kjennemerkene (attributtene) alltid være adskilte fra enhetsidentifikatoren. Ingen, heller ikke systemeier, vil ha tilgang til alle data samtidig under de ulike prosessene. Koblingene gjøres ved å bruke nøkler som ikke inneholder informasjon om individer. Output er kun aggregerte størrelser, altså statistikk.

SSB vurderer at det ikke er forhold ved bongdataene som tilsier begrensninger i sekundærbruk.

3. Relevant regelverk

Ved enhver behandling av personopplysninger har den behandlingsansvarlige virksomheten plikt til å overholde de grunnleggende prinsippene for behandlingen.

Prinsippene fremgår av personvernforordningen artikkel 5. De relevante delene av bestemmelsen lyder:

- «1. Personopplysninger skal (...)
- a. behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte («lovlighet, rettferdighet og åpenhet»),
- b. samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene; viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene («formålsbegrensning»),
- c. være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»). (...)

2. Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at nr. 1 overholdes («ansvar»).

Hvis en ønsket behandling av personopplysninger sannsynligvis vil medføre en høy risiko for de registrertes rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige gjøre en vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA) før behandlingen begynner. Dette fremgår av personvernforordningen artikkel 35. De relevante delene av bestemmelsen gjengis under:

«1. Dersom det er sannsynlig at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige før behandlingen foreta en vurdering av hvilke konsekvenser den planlagte behandlingen vil ha for personopplysningsvernet. En vurdering kan omfatte flere lignende behandlingsaktiviteter som innebærer tilsvarende høye risikoer.

2. Den behandlingsansvarlige skal rådføre seg med personvernombudet, dersom et personvernombud er utpekt, i forbindelse med utførelsen av en vurdering av personvernkonsekvenser.

(...)

7. Vurderingen skal minst inneholde

- a. en systematisk beskrivelse av de planlagte behandlingsaktivitetene og formålene med behandlingen, herunder, dersom det er relevant, den berettigede interessen som forfølges av den behandlingsansvarlige,
- b. en vurdering av om behandlingsaktivitetene er nødvendige og står i et rimelig forhold til formålene,
- c. en vurdering av risikoene for de registrertes rettigheter og friheter som nevnt i nr. 1, og
- d. de planlagte tiltakene for å håndtere risikoene, herunder garantier, sikkerhetstiltak og mekanismer for å sikre vern av personopplysninger og for å påvise at denne forordning overholdes, idet det tas hensyn til de registrertes og andre berørte personers rettigheter og berettigede interesser (...).

4. Krav om redegjørelse

Vi har behov for flere opplysninger i forbindelse med vår behandling av saken. Vi pålegger derfor SSB å besvare følgende:

1. Vi ber om en redegjørelse for om SSB har gjennomført en vurdering av personvernkonsekvenser i henhold til personvernforordningen artikkel 35, eventuelt en begrunnelse for hvorfor en slik vurdering ikke er gjennomført.
2. I kost-nyttevurderingen fremgår det at bongdataene innhentes til to ulike formål, statistikk og utviklingsarbeid. Vi ber SSB om å redegjøre for om de ulike formålene er klassifisert som primær- eller sekundærformål.
3. SSB bes om å utdype vurderingen av at prinsippene om formålsbegrensning og dataminimering er ivaretatt ved innhenting og bruk av bongdata i henholdsvis statistikk og utviklingsarbeid.

4. Vi ber om en spesifisert oversikt over hvilke andre datakilder/registre det er planlagt å koble bongdataene med.
5. Videre ber vi opplyst om bongdataene også skal lagres for fremtidige koblinger.
6. Etter statistikkloven har SSB svært vide adganger til å innhente ulike former for personopplysninger om innbyggerne i Norge. Vi ber SSB utdype hvorfor dere mener at det er forholdsmessig å innhente detaljerte data om enkeltpersoners handlemønstre til bruk i henholdsvis statistikk og utviklingsarbeid.
 - Vi viser i den forbindelse til prinsippet om dataminimering, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c, og kravet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 nr. 2 om at inngrep i den enkeltes rett til privatliv skal være nødvendig i et demokratisk samfunn.
7. Barn er gitt et særskilt vern gjennom personvernregelverket.² Vi ber SSB om å opplyse om bongdataene også vil omfatte personer under 18 år med eget bankkort.
8. Vi er kjent med at NorgesGruppen ASA har klaget på vedtaket fra SSB og bedt om opprettende virkning. Vi ber om en redegjørelse for:
 - om vedtaket er gitt oppsettende virkning
 - om noen av de øvrige dagligvareaktørene har klaget på vedtaket

Etter personopplysningsloven § 23 og personvernforordningen artikkel 58 nr. 1 bokstav a, kan Datatilsynet kreve alle opplysninger som er nødvendige for vår saksbehandling uten hinder av taushetsplikt.

Dette er å anse som et pålegg om å gi informasjon, jf. forvaltningsloven § 14. Dersom dere er uenige i at det foreligger en plikt til å gi oss informasjonen, kan dere klage på pålegget innen tre dager etter at dere mottar dette brevet. Dersom vi opprettholder pålegget etter en eventuell klage, vil saken bli sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.

5. Praktisk informasjon

Vi ber dere svare på vårt krav om redegjørelse **innen 10 dager** etter mottak av dette brevet.

Dersom dere har spørsmål, kan dere kontakte saksbehandler Susanne Lie (suli@datatilsynet.no).

Med vennlig hilsen

Janne Stang Dahl
fungerende direktør

Susanne Lie
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

² Se fortalepunkt 38 til personvernforordningen.

Kopi til:

NORGESGRUPPEN ASA
COOP NORGE AS
REMA 1000 AS
STATISTISK SENTRALBYRÅ, Thorleiv Valen