

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Izvršni sažetak Preliminarnog mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o privatnosti i konkurentnosti u razdoblju velike količine podataka

(Cjeloviti tekst ovog Mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na internetskoj stranici EDPS-a www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

SAŽETAK

Pristupi EU-a zaštiti podataka, konkurentnosti i zaštiti potrošača dijele zajedničke ciljeve uključujući promicanje rasta, inovacija i dobrobit pojedinačnih potrošača. Međutim suradnja tvoraca politike u tim područjima u praksi je ograničena.

Internetske usluge pokreću ogromni rast digitalnog gospodarstva. Mnoge od tih usluga stavljaju se na tržište kao „besplatne”, ali zapravo zahtijevaju plaćanje u obliku osobnih podataka koje pružaju potrošači. Istraživanje troškova i koristi ovih razmjena zakašnjelo je kako za potrošače tako i za poduzeća.

Bliskiji dijalog između regulatora i stručnjaka izvan političkih granica može ne samo pomoći u provedbi pravila o konkurentnosti i zaštiti potrošača već i potaknuti tržište za usluge koje poboljšavaju privatnost.

1. Uvod

1. Digitalno gospodarstvo sadrži mnogo prednosti za potrošače i građane. Internetske usluge nude nezapamćeni opseg društvenih veza, inovacija i učinkovitog rješavanja problema. Istodobno korisnici ovih usluga otkrivaju velike količine podataka o sebi. Opsegom i raznolikošću dobivenih podataka nije moguće upravljati tradicionalnim tehnologijama podatkovnog rudarenja i analize, ali nadzor ovih informacija sada je moguć zahvaljujući razvoju poznatom kao „velika količina podataka”⁽¹⁾. Ekstrakcija vrijednosti iz velike količine podataka postala je važan izvor moći za najveće sudionike na internetskim tržištima. Nije svaka velika količina podataka osobne prirode, ali za mnoge internetske ponude koje se predstavljaju ili doživljavaju kao „besplatne” osobne informacije djeluju kao neka vrsta neophodne valute koja se upotrebljava za plaćanje tih usluga. Osim koristi, ova rastuća tržišta stoga predstavljaju posebne rizike za dobrobit potrošača te prava na privatnost i zaštitu podataka.
2. Načela i pravila EU-a o zaštiti podataka, konkurentnosti i zaštiti potrošača osmišljena su radi promicanja uspješnog unutarnjeg tržišta i zaštite pojedinca. Veća sukladnost u primjeni ovih politika mogla bi pomoći u suočavanju s izazovima koje predstavlja gospodarstvo velike količine podataka. Međutim, do danas su se

⁽¹⁾ Velika količina podataka „odnosi se na ogromne digitalne skupine podataka koje posjeduju korporacije, vlade i druge velike organizacije, a koje se zatim opsežno analiziraju uporabom računalnih algoritama”; Radna skupina iz članka 29., Mišljenjeje 03/2013 o ograničenju namjene, str. 35. Prema drugoj mogućoj definiciji, velika količina podataka znači „skupine podataka čija je veličina tolika da premašuje mogućnosti uobičajenih softverskih alata za baze podataka u njihovu prikupljanju, pohrani, upravljanju i analizi”; McKinsey Global Institute, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity” („Velika količina podataka: sljedeća granica za inovacije, konkurentnost i produktivnost”), lipanj 2011. U ovom preliminarnom Mišljenju „velika količina podataka” upotrebljava se kao skraćeni pojam za kombinaciju vrlo velike zbirke osobnih podataka i analize skupine podataka velike razine raznolikosti i opsega.

politike nastojale razvijati usporedno s malo interakcije u pogledu predmeta od zajedničkog interesa⁽¹⁾. Štoviše, tvorci politike i regulatori EU-a do sada su tipično bili usmjereni na tržišta za proizvode i usluge kojima se trguje u zamjenu za novac. Budući da se potrošači i poduzeća prilagođavaju stalnim promjenama u tehnologiji i potiču ih, tvorci politika i regulatori dužni su držati korak, kao što je navedeno u nedavnoj političkoj obvezi o „dovršetku jedinstvenog digitalnog tržišta”⁽²⁾.

3. Europski nadzornik za zaštitu podataka promiče „kulturu zaštite podataka” u institucijama i tijelima EU-a gdje se načela zaštite podataka iskazuju u svim relevantnim područjima politike i prava⁽³⁾. U prilog tom cilju preliminarno Mišljenje nastoji potaknuti dijalog između stručnjaka i praktičara uključujući institucije EU-a i nacionalna regulatorna tijela iz područja konkurentnosti, zaštite potrošača i zaštite podataka. Europski nadzornik za zaštitu podataka zatim će razmotriti stajališta i ideje koje proizlaze iz ovog postupka u pratećem Mišljenju te dati preporuke za djelovanje.
4. Poglavlje 2. ovog Mišljenja započinje pregledom trendova u digitalnom gospodarstvu i uloge osobnih podataka u razdoblju velike količine podataka. Poglavlje 3. bavi se relevantnim aspektima pravila EU-a o zaštiti podataka, konkurentnosti i zaštiti potrošača. U Poglavlju 4. prikazana je analiza međusobne povezanosti triju područja politike:

— način na koji nadzor osobnih informacija pridonosi tržišnoj snazi u digitalnom gospodarstvu i posljedicama za zaštitu podataka;

— rizici za potrošače koje predstavljaju koncentracije i iskorištavanje tržišne dominantnosti kada tvrtke obrađuju jako velike količine osobnih podataka te

— način na koji je moguće potaknuti rast energičnog tržišta za usluge koje poboljšavaju privatnost⁽⁴⁾ jačanjem informiranog izbora potrošača.

⁽¹⁾ U ovom preliminarnom Mišljenju razrađuju se teme koje je Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) izložio na seminaru u Bruxellesu 13. lipnja 2013. https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Srodne rasprave odvijale su se u 2010. na 32. Međunarodnoj konferenciji o zaštiti podataka i povjerenicima za zaštitu privatnosti u Jeruzalemu. Štoviše, potpredsjednik Europske komisije Joaquín Almunia održao je govor o „Konkurentnosti i privatnosti na tržištima podataka” u studenom 2012. (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm) U veljači 2013. na Četvrtoj međunarodnoj konferenciji zajedničkog djelovanja, Nove granice antitrustova, nakon rasprave za okruglim stolom na temu „Osobni podaci: hoće li se zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kositi s privatnošću?”, glavna direktorica Komisijine Opće uprave za pravosuđe pozvala je na pružanje više pozornosti interakciji između zaštite podataka i zakona o zaštiti tržišnog natjecanja; Françoise Le Bail pod 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*, br. 2-2013. Slična rasprava je u tijeku u Sjedinjenim Američkim Državama, osobito nakon odluke Federalne trgovinske komisije o spajanju tvrtki Google i DoubleClick (vidjeti bilješku 76.) i različitog mišljenja tadašnje povjerenice Jones Harbour. http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; za ažuriranu analizu gde Harbour vidjeti njezin esej „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law”, („Transatlantska perspektiva: zaštita podataka i zakon o zaštiti tržišnog natjecanja”) u *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust? (Kako ponovno uspostaviti povjerenje?)* urednici Hijmans, H. i Kranenborg, H., 2014., str. 225. – 234.

⁽²⁾ U listopadu 2013. Europsko vijeće obvezalo se „dovršiti jedinstveno digitalno tržište” do 2015., uključujući „odgovarajuće okvirne uvjete za jedinstveno tržište za Velike količine podataka i računalstvo u oblaku”, razvojem e-vlade, e-zdravlja, elektroničkog fakturiranja i e-nabave, ubrzanjem usluga e-identifikacije i povjerenja, usluga elektroničkog fakturiranja i plaćanja te prenosivošću sadržaja i podataka; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. Europski nadzornik za zaštitu podataka objavio je Mišljenje o krovnom političkom programu EU-a o Digitalnoj agendi za Europu; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf

⁽³⁾ Vidjeti EDPS-ovu strategiju 2013. – 2104.: „Towards excellence in data protection” („Prema izvrsnosti u zaštiti podataka”); https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Uz Mišljenja koja se redovito objavljuju kao odgovor na zakonske prijedloge ili dokumente povezane s politikom koje donosi Komisija ili druge institucije ili tijela u skladu s člankom 28. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 45/2001 te kao dio svoje uloge u savjetovanju institucija i tijela Unije te subjekata podataka o svim pitanjima koja se tiču obrade osobnih podataka u skladu s člankom 41. stavkom 2., Europski nadzornik za zaštitu podataka može donijeti odluku o davanju savjeta na vlastitu inicijativu u cilju pridonosa raspravama o pravnim i društvenim razvojem koji mogu imati veliki utjecaj na zaštitu osobnih podataka. Na primjer, vidjeti EDPS-ovo Mišljenje o vezi između računalstva u oblaku i zakonodavnog okvira za zaštitu podataka (SL C 253, 3.9.2013., str. 1.). Moguća je objava sličnih savjeta o drugim područjima interesa.

⁽⁴⁾ Tehnologije koje poboljšavaju privatnost Komisija je definirala kao „skladni sustav mjera informacijske i komunikacijske tehnologije koje štite privatnost uklanjanjem ili smanjivanjem količine osobnih podataka ili sprečavanjem nepotrebne i/ili neželjene obrade osobnih podataka, a da se pritom ne gubi funkcionalnost informacijskog sustava”. „Promicanje zaštite podataka tehnologijama koje poboljšavaju privatnost (PET-ovi)”, COM(2007) 228 završna verzija. U ovom dokumentu pojam „usluge koje poboljšavaju privatnost” upotrebljava se za službe za korisnike koje su osmišljene na temelju takve tehnologije.

Također se ističe važnost svestranog razmišljanja, provedbe i suradnje između nadzornih tijela na međunarodnoj, nacionalnoj razini i razini EU-a ⁽¹⁾.

5. Konačno, u Poglavlju 5. iznose se mogući budući odgovori politike te se poziva Komisiju, nacionalna nadzorna tijela, grupe za javno zastupanje i odvjetnike na uključivanje u širu i detaljniju raspravu o ovom pitanju. Cilj je grafičkih oznaka i upućivanja na početku svakog odjeljka voditi čitatelja kroz ključne argumente i sjecišta triju područja prava EU-a. Sažetak ovih dodirnih točaka nalazi se u Prilogu ovom dokumentu.

5. Zaključak: potreba za daljnjom istragom i raspravom

Internetsko tržište ili tržišta koja se razvijaju velikom brzinom...sve više utječu na sve aspekte poslovanja. Glavni prioritet bit će osiguravanje učinkovitog funkcioniranja konkurentnosti na ovim tržištima...povećano prikupljanje, obrada i uporaba transakcijskih podataka potrošača u komercijalne svrhe... potvrđuju sve važniji izvor konkurentne prednosti [koji bi mogao predstavljati] sve veći izvor štete za potrošače.

(Iz govora Davida Currieja, predsjednika Nadležnog tijela za konkurentnost i tržišta Ujedinjene Kraljevine, u sklopu predavanja Beesley Lectures, 7.11.2013.)

85. U ovom preliminarnom Mišljenju istražene su i razmotrene moguće sukladnosti i tenzije između triju područja prava EU-a u odnosu na pozadinu velike količine podataka koja se brzo razvija. Iako privatnost i zaštita osobnih podataka predstavljaju javne interese i temeljna prava priznata u Ugovorima, postoji mogućnost da je nedostatak interakcije u razvoju politika o konkurentnosti, zaštiti potrošača i zaštiti podataka smanjio učinkovitost provedbe pravila o konkurentnosti i inicijative za razvoj usluga koje poboljšavaju privatnost i umanjuju moguću štetu za korisnika. Osobne informacije u digitalnom gospodarstvu predstavljaju važnu nematerijalnu imovinu u stvaranju vrijednosti i valutu u razmjeni internetskih usluga. Ovo može imati duboke posljedice na tumačenje ključnih pojmova uključujući transparentnost, tržišnu dominantnost te dobrobit i štetu za potrošača.
86. Sveobuhvatni odgovor na ove izazove zahtijeva više vremena za istragu, razmatranje i raspravu, ali može obuhvaćati nešto ili sve navedeno:
 - povećanu osviještenost među potrošačima, pružateljima usluga i regulatorima trenutačnih i budućih tehnoloških razvoja na odgovarajućim tržištima digitalnog gospodarstva te posljedice za konkurentnost, dobrobit potrošača te izbor i inovacije u okviru usluga koje poboljšavaju privatnost;
 - učinkovite smjernice o primjeni pravila o privatnosti, konkurentnosti i zaštiti potrošača za internetske usluge, osobito za one koje se promiču kao „besplatne”, koje uzimaju u obzir stajališta potrošača i konkurenata te dokaze o sklonostima potrošača i predmetima zabrinutosti;
 - suradnju nadležnih tijela u istrazi i provedbi, na primjer u utvrđivanju scenarija i mogućih standarda za mjerenje tržišne snage u digitalnom gospodarstvu, i savjetovanje o istragama pojedinačnih slučajeva te
 - reviziju zakonodavstva o tržišnom natjecanju za digitalna tržišta 21. stoljeća uključujući njihove dodirne točke s drugim područjima prava i mogućnosti za produktivnu interakciju s drugim relevantnim nadležnim tijelima.

⁽¹⁾ To obuhvaća vezu unutar i između Globalne mreže za provedbu privatnosti i Međunarodne mreže konkurentnosti kao i bliskije suradnje između nadležnih tijela EU-a i Federalne trgovinske komisije SAD-a.

87. Osobne su informacije potaknule i održale rast digitalnog gospodarstva. Pojedinačni potrošači trebali bi moći uživati u pravednijem udjelu plodova tog rasta. Nadležna tijela za konkurentnost i zaštitu podataka sve više prepoznaju ovu činjenicu kao središnji izazov u izgradnji povjerenja i odgovornosti diljem digitalnog gospodarstva. Zaštita podataka predstavlja jedinstvenu priliku za pružanje pojedincima alata s pomoću kojih se mogu zaštititi te za osiguravanje učinkovitije provedbe pravila o konkurentnosti i zaštiti potrošača.
88. Sljedeći je korak istraživanje opsega bliskije suradnje između regulatora kako bi se postigli ovi ciljevi. Ova suradnja ne treba biti ograničena na Europu već treba odražavati globalni domet poduzeća u digitalnom gospodarstvu. Europski nadzornik za zaštitu podataka priželjkuje omogućavanje ove rasprave.

Sastavljeno u Bruxellesu 26. ožujka 2014.

Peter HUSTINX

Europski nadzornik za zaštitu podataka

Zaštita podataka, konkurentnost i zaštita potrošača u EU-u: usporedni prikaz

	Zaštita podataka	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja	Zaštita potrošača	Dodirne točke u digitalnom gospodarstvu
Zakonodavni okvir	<ul style="list-style-type: none"> — Članci 7. i 8. CFR-a — Članak 16. UFEU-a 	<ul style="list-style-type: none"> — UFEU članci od 101. do 106. 	<ul style="list-style-type: none"> — Članak 38. CFR-a — Članci 12. i 169. UFEU-a 	<ul style="list-style-type: none"> — Temeljne vrijednosti EU-a i gospodarska misija
Relevantno sekundarno zakonodavstvo	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiva 95/46/95 — Uredba (EZ) br. 45/2001 — Direktiva 2002/58/EZ — Opća uredba o zaštiti podataka (u pregovorima) 	<ul style="list-style-type: none"> — Uredba 1/2003 (Modernizacija) — Uredba 139/2004 (Spajanja) 	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiva 93/13/EEZ (nepošteni uvjeti ugovora) — Direktiva 98/6/EZ (oznaka cijene) — Direktiva Vijeća 2005/29/EZ (nepoštene trgovačke prakse) — Direktiva 2006/114/EZ (obmanjujuće oglašavanje) — Uredba 2006/2004 (suradnja među nadležnim tijelima) — Direktiva 2011/83/EU (Prava potrošača) 	<ul style="list-style-type: none"> — Pravila o promicanju ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta — Pravila o osiguravanju zaštite pojedinačnih potrošača
Područje primjene	<ul style="list-style-type: none"> — Svi nadzornici s poslovnim nastanom u EU-u ili koji upotrebljavaju opremu koja se nalazi u EU-u Odredbe prilagodljive s obzirom na prirodu i opseg obrađenih podataka. — (Proširuju se u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka kako bi obuhvatile sve nadzornike podataka koji pružaju proizvode ili usluge ili prate ponašanje subjekata podataka s prebivalištem u EU-u) 	<ul style="list-style-type: none"> — Svaka gospodarska aktivnost koja „može utjecati na trgovinu među državama članicama” — Dominantna poduzeća imaju „posebnu odgovornost” za izbjegavanje narušavanja konkurentnosti 	<ul style="list-style-type: none"> — Svi proizvodi i usluge koji se nabavljaju ili upotrebljavaju na unutarnjem tržištu 	<ul style="list-style-type: none"> — Utjecaj gospodarske aktivnosti koja se odnosi na unutarnje tržište na pojedince u EU-u

	Zaštita podataka	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja	Zaštita potrošača	Dodirne točke u digitalnom gospodarstvu
Nadzor podataka i relevantna tržišta	<ul style="list-style-type: none"> — Kompatibilne svrhe za obradu podataka 	<ul style="list-style-type: none"> — Definicija relevantnih tržišta i zamjenjivost proizvoda i usluga 		<ul style="list-style-type: none"> — Definiranje relevantnih tržišta koja upotrebljavaju osobne podatke — Mjerenje snage digitalnog tržišta
Transparentnost i izbor	<ul style="list-style-type: none"> — Prava na informacije i pristup podacima u razumljivom obliku — Dobrovoljna, točno određena, informirana i nedvosmislena suglasnost — Pravo na prenosivost podataka 	<ul style="list-style-type: none"> — Povezivanje i objedinjavanje usluga — Sprečavanje konkurentnosti odbijanjem pružanja ključnog instrumenta 	<ul style="list-style-type: none"> — Jasne i razumljive informacije o cijenama i proizvodima 	<ul style="list-style-type: none"> — Opće razumijevanje vrijednosti osobnih podataka — Vlasništvo vlastitih podataka ostvarivanjem prenosivosti podataka
Sprečavanje štete	<ul style="list-style-type: none"> — Minimizacija podataka — Povjerljivost i sigurnost obrade 	<ul style="list-style-type: none"> — Pojam dobrobiti potrošača — Iskorištavajuće određivanje cijena usluga — Teorija štete za potrošače u spajanjima poduzeća — Izuzeće od pravila državne pomoći 	<ul style="list-style-type: none"> — Pojam „dobre vjere” u ugovorima — Zabrana obmanjujućih tvrdnji o proizvodima i uslugama 	<ul style="list-style-type: none"> — Zaštita podataka, čimbenik dobrobiti potrošača — Uporaba pravnih lijekova koji promiču privatnost u odlukama o konkurentnosti — Omogućavanje konkurentima da surađuju u razvoju usluga koje poboljšavaju privatnost

	Zaštita podataka	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja	Zaštita potrošača	Dodirne točke u digitalnom gospodarstvu
Nadzor, provedba, pravni lijekovi za sankcije	<ul style="list-style-type: none"> — Neovisna nacionalna nadležna tijela — Suradnja diljem EU-a putem Radne skupine iz članka 29. i (u pregovorima) mehanizma dosljednosti — Pravo na pravni lijek za kršenje prava — Pravo na dobivanje naknade — Administrativne sankcije kao udio godišnjeg prometa poduzeća (u pregovorima) 	<ul style="list-style-type: none"> — Provedba putem nacionalnih tijela za konkurentnost i Komisije za EU — Nadležna tijela surađuju putem Europske mreže konkurentnosti — Sankcije za kršenje sporazuma protiv konkurentnosti od najviše 10 % ukupnog prometa — Nepostojanje usklađenosti prava na pravne lijekove za potrošače 	<ul style="list-style-type: none"> — Samo nacionalna nadležna tijela — Mreža suradnje u području zaštite potrošača (mreža CPC) svake godine utvrđuje zajedničke prioritete provedbe koordiniranim provjerama usklađenosti i projektima specifičnih za sektore — Nepostojanje zajedničkog pristupa EU-a istraži kršenja zakona o potrošačima osim za „kršenja unutar Zajednice” — Rijetko za slučajeve nadležnih tijela koja osiguravaju naknadu za kršenje zakona o potrošačima 	<ul style="list-style-type: none"> — Dijalog i suradnja u slučajevima kada se konkurentnost, dobrobit potrošača i pitanja zaštite podataka preklapaju

Kratice:

CFR: Povelja Europske unije o temeljnim pravima

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije