

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Sažetak Mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o paketu zakonodavnih mjera „Nove pogodnosti za potrošače”

(Cjeloviti tekst ovog Mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na internetskim stranicama Europskog nadzornika za zaštitu podataka www.edps.europa.eu)

(2018/C 432/04)

U ovom se Mišljenju navodi stav Europskog nadzornika za zaštitu podataka o paketu zakonodavnih mjera pod nazivom „Nove pogodnosti za potrošače”, koji se sastoji od Prijedloga direktive u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila EU-a o zaštiti potrošača i Prijedloga direktive o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja namjeru Komisije da modernizira postojeća pravila u području čiji su ciljevi blisko usklađeni s ciljevima nedavno moderniziranog okvira za zaštitu podataka. Priznaje potrebu za popunjavanjem praznina u postojećoj pravnoj stečevini u području zaštite potrošača kako bi se odgovorilo na izazov koji predstavljaju prevladavajući poslovni modeli digitalnih usluga koji se oslanjaju na masovno prikupljanje i unovčenje osobnih podataka te na manipuliranje pozornošću ljudi putem ciljanog sadržaja. To je jedinstvena prilika da se poboljša pravo o zaštiti potrošača kako bi se ublažila sve veća neravnoteža i nepravedan odnos između pojedinaca i moćnih trgovačkih društava na digitalnim tržištima.

Konkretno, Europski nadzornik za zaštitu podataka podupire cilj proširenja područja primjene Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹⁾ kako bi se potrošačima koji primaju usluge koje se ne pružaju u zamjenu za cijenu iskazanu u novcu omogućilo da ostvare koristi od okvira za zaštitu koji nudi ova Direktiva, jer se time odražavaju današnja gospodarska stvarnost i potrebe.

U Prijedlogu su uzete u obzir preporuke iz Mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka 4/2017. Osim toga, u njemu se ne upotrebljava pojam „protučinidba” i ne čini se razlika između „aktivnog” ili „pasivnog” načina na koji potrošači pružaju podatke dobavljačima digitalnog sadržaja. Međutim, Europski nadzornik za zaštitu podataka primjećuje sa zabrinutošću da bi se novim definicijama predviđenima Prijedlogom uveo pojam ugovora o isporuci digitalnog sadržaja ili digitalne usluge koje potrošači mogu „platiti” svojim osobnim podacima umjesto plaćanja u novcu. Tim se novim pristupom ne rješavaju problemi uzrokovani uporabom pojma „protučinidba” ili analogijom između dostavljanja osobnih podataka i plaćanja cijene. Konkretno, tim se pristupom ne uzima dovoljno u obzir narav temeljnih prava na zaštitu podataka jer se osobni podatci smatraju tek pukom gospodarskom imovinom.

Općom uredbom o zaštiti podataka već je postignuta ravnoteža u pogledu okolnosti u kojima se obrada osobnih podataka može izvršiti u digitalnom okruženju. U Prijedlogu treba izbjegavati promicanje pristupa koji bi se mogli tumačiti na način koji nije u skladu s obvezom EU-a da u potpunosti zaštiti osobne podatke, kako je utvrđeno u Općoj uredbi o zaštiti podataka. Kako bi se osigurala sveobuhvatna zaštita potrošača bez opasnosti od ugrožavanja načela prava o zaštiti podataka, mogao bi se predvidjeti alternativni pristup, primjerice na temelju široke definicije „usluge” iz Direktive o e-trgovini, odredbe kojom se utvrđuje teritorijalno područje primjene Opće uredbe o zaštiti podataka ili članka 3. stavka 1. općeg pristupa Vijeća o Prijedlogu o digitalnom sadržaju.

Europski nadzornik za zaštitu podataka stoga preporučuje da se izbjegavaju bilo kakva upućivanja na osobne podatke u definicijama „ugovora o isporuci digitalnog sadržaja koji se ne isporučuje na materijalnom nosaču podataka” i „ugovora o digitalnoj usluzi” te predlaže da se umjesto toga osloni na pojam ugovora prema kojem trgovac isporučuje ili se obvezuje isporučiti digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu potrošaču „bez obzira na to je li potrebno plaćanje potrošača”.

Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka skreće pozornost na nekoliko mogućih interferencija Prijedloga s primjenom okvira za zaštitu podataka EU-a, posebice s Općom uredbom o zaštiti podataka, i daje preporuke.

Kao prvo, Europski nadzornik za zaštitu podataka naglašava da obradu osobnih podataka trgovci mogu obavljati samo u skladu s okvirom za zaštitu podataka EU-a, posebice s Općom uredbom o zaštiti podataka.

⁽¹⁾ SL L 304, 22.11.2011., str. 64.

Drugo, Europski nadzornik za zaštitu podataka zabrinut je da bi, ako se Prijedlogom uvede pojam „ugovora o isporuci digitalnog sadržaja ili o digitalnoj usluzi za koju potrošači dostavljaju svoje osobne podatke umjesto plaćanja u novcu”, to moglo zavarati pružatelje usluga i navesti ih da vjeruju kako je obrada podataka temeljena na privoli u kontekstu ugovora pravno usklađena u svim slučajevima, čak i ako nisu ispunjeni uvjeti za valjanu privolu iz Opće uredbe o zaštiti podataka. Time bi se ugrozila pravna sigurnost.

Treće, složeno međudjelovanje između prava na odustajanje od ugovora i povlačenja privole za obradu osobnih podataka, kao i obveza trgovca da izvrši povrat novca potrošaču u slučaju odustajanja, odražava teškoće pri usklađivanju pojma „ugovora o isporuci digitalnog sadržaja ili o digitalnoj usluzi za koju potrošači dostavljaju svoje osobne podatke umjesto plaćanja u novcu”, koji se uvodi Prijedlogom, s prirodom temeljnog prava na zaštitu podataka i Općom uredbom o zaštiti podataka.

Također, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da se Prijedlogom treba izmijeniti članak 3. Direktive 2011/83/EU i uvesti odredba kojom se jasno navodi da u slučaju sukoba između Direktive 2011/83/EU i zakonodavnog okvira za zaštitu podataka prevladava potonji.

Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka također pozdravlja novi Prijedlog o kolektivnoj pravnoj zaštiti, kojim se želi olakšati pristup pravnoj zaštiti u slučajevima u kojima su mnogi potrošači pretrpjeli istu štetu, odnosno u takozvanim situacijama masovne štete. Europski nadzornik za zaštitu podataka pretpostavlja da se mehanizmom pravne zaštite, koji se predviđa Prijedlogom o kolektivnoj pravnoj zaštiti, želi dopuniti mehanizam iz članka 80. Opće uredbe o zaštiti podataka o zastupanju ispitanika.

Unatoč tome, ako bi pitanja povezana sa zaštitom osobnih podataka bila uključena u područje primjene udružne tužbe iz Prijedloga, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da se na „kvalificirane subjekte” koji će moći pokrenuti udružne tužbe u tom području, u skladu s Prijedlogom, trebaju primjenjivati uvjeti jednaki onima koji su navedeni u članku 80. Opće uredbe o zaštiti podataka.

U istom smislu, Prijedlogom o kolektivnoj pravnoj zaštiti treba se pojasniti da se udružne tužbe koje se odnose na pitanja povezana sa zaštitom podataka mogu pokretati samo pred upravnim tijelima koja su nadzorno tijelo za zaštitu podataka u smislu članka 4. stavka 21. i članka 51. Opće uredbe o zaštiti podataka.

Zaključno, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da primjena dvaju različitih mehanizama za kolektivnu pravnu zaštitu, na Opću uredbu o zaštiti podataka i buduću Uredbu o e-privatnosti, pored drugih materijalnih dodirnih točaka između zaštite potrošača i zaštite podataka, zahtijeva sustavniju suradnju između tijela za zaštitu potrošača i zaštitu podataka koja bi se mogla provesti, na primjer, u okviru već postojeće dobrovoljne mreže provedbenih tijela u područjima tržišnog natjecanja, zaštite potrošača i podataka, tj. digitalnog centra za razmjenu informacija (*Digital Clearinghouse*).

Konačno, Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja inicijativu za ažuriranje izvršavanja pravila o zaštiti potrošača, reviziju Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača. U tom kontekstu Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra važnim dodatno istražiti sinergije između prava o zaštiti podataka i prava o zaštiti potrošača. Suradnja između nadležnih tijela za zaštitu potrošača i zaštitu podataka trebala bi biti sustavnija kad god se pojave konkretna pitanja koja su od interesa za obje strane, a kod kojih se čini da postoji zabrinutost u pogledu dobrobiti potrošača i zaštite podataka.

I. UVOD I KONTEKST

1. Europska je komisija (dalje u tekstu: Komisija) 11. travnja 2018. objavila komunikaciju „Nove pogodnosti za potrošače”⁽¹⁾ (dalje u tekstu: Komunikacija) zajedno sa sljedeća dva zakonodavna prijedloga:

— Prijedlog direktive o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ, Direktive 98/6/EZ, Direktive 2005/29/EZ i Direktive 2011/83 u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila EU-a o zaštiti potrošača⁽²⁾,

⁽¹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Nove pogodnosti za potrošače”, COM(2018) 183 final.

⁽²⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993., Direktive 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila EU-a o zaštiti potrošača, COM(2018) 185 final.

- Prijedlog direktive o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ ⁽¹⁾.
2. Ta dva prijedloga valja uzeti kao paket sa zajedničkim ciljevima kojim se osobito nastoji:
- modernizirati postojeća pravila i popuniti praznine u postojećoj pravnoj stečevini u području zaštite potrošača,
 - pružiti potrošačima bolje mogućnosti pravne zaštite te podupirati djelotvorno izvršavanje propisa i bolju suradnju tijela javne vlasti na pravednom i sigurnom jedinstvenom tržištu,
 - poboljšati suradnju s partnerskim zemljama izvan EU-a,
 - osigurati jednako postupanje prema potrošačima na jedinstvenom tržištu i zajamčiti da nacionalna nadležna tijela raspolažu ovlastima za rješavanje svih problema s „dvojnog kvaliteta” potrošačkih proizvoda,
 - poboljšati komunikaciju i izgradnju kapaciteta kako bi potrošači postali svjesniji svojih prava te pomoći trgovcima, posebice malim i srednjim poduzećima, da lakše ispunjavaju svoje obveze,
 - razmotriti buduće izazove u području politike zaštite potrošača u gospodarskom i tehnološkom okruženju koje se brzo razvija.
3. Konkretnije, Prijedlogom u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila EU-a o zaštiti potrošača (dalje u tekstu: Prijedlog) nastoje se postići poboljšanja navedena u nastavku:
- učinkovitije, proporcionalnije i odvraćajuće sankcije za raširene prekogranične povrede prava,
 - pravo potrošača na pojedinačne pravne lijekove,
 - veća transparentnost za potrošače na internetskim tržištima,
 - proširenje zaštite potrošača u pogledu digitalnih usluga,
 - uklanjanje opterećenja za poduzeća,
 - objašnjenje slobode država članica u donošenju pravila o određenim oblicima i aspektima prodaje izvan poslovnih prostorija,
 - objašnjenje pravila o zavaravajućem marketingu proizvoda „dvojnog kvaliteta”.
4. Nadalje, Prijedlogom direktive o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (dalje u tekstu: Prijedlog o kolektivnoj pravnoj zaštiti) želi se olakšati pristup pravnoj zaštiti u slučajevima u kojima su mnogi potrošači pretrpjeli istu štetu, odnosno u takozvanim situacijama masovne štete.
5. U vrijeme donošenja ovih dvaju prijedloga Komisija se nije savjetovala s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka.

VII. ZAKLJUČAK

O Prijedlogu:

69. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja namjeru Komisije da modernizira postojeća pravila i popuni praznine u postojećoj pravnoj stečevini u području zaštite potrošača kako bi se odgovorilo na postojeće izazove kao što su novonastali poslovni modeli, u kojima se traže osobni podatci od potrošača koji žele pristupiti digitalnom sadržaju ili se koristiti digitalnim uslugama.
70. Međutim, Europski nadzornik za zaštitu podataka napominje sa zabrinutošću da bi se novim definicijama koje su predviđene Prijedlogom uveo pojam ugovora o isporuci digitalnog sadržaja ili digitalne usluge koje potrošači mogu „platiti” svojim osobnim podacima umjesto plaćanja u novcu. Europski nadzornik za zaštitu podataka želi naglasiti da se tim novim pristupom ne rješavaju problemi uzrokovani uporabom pojma „protučinidba” ili analogijom između dostavljanja osobnih podataka i plaćanja cijene. Konkretno, smatra da se ovim novim pristupom ne uzima dovoljno u obzir narav temeljnih prava na zaštitu podataka jer se osobni podatci smatraju tek pukom gospodarskom imovinom.

⁽¹⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, COM(2018) 184 final.

Kako bi se osigurala sveobuhvatna zaštita potrošača bez opasnosti od ugrožavanja načela prava o zaštiti podataka, mogao bi se predvidjeti alternativni pristup, primjerice na temelju široke definicije „usluge” iz Direktive o e-trgovini, odredbe kojom se utvrđuje teritorijalno područje primjene Opće uredbe o zaštiti podataka ili članka 3. stavka 1. općeg pristupa Vijeća o Prijedlogu o digitalnom sadržaju.

71. Europski nadzornik za zaštitu podataka stoga preporučuje da se izbjegavaju bilo kakva upućivanja na osobne podatke u definicijama „ugovora o isporuci digitalnog sadržaja koji se ne isporučuje na materijalnom nosaču podataka” i „ugovora o digitalnoj usluzi” te predlaže da se umjesto toga osloni na pojam ugovora prema kojem trgovac isporučuje ili se obvezuje isporučiti digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu potrošaču „bez obzira na to je li potrebno plaćanje potrošača”.
72. Osim toga, Europski nadzornik za zaštitu podataka skreće pozornost na nekoliko mogućih interferencija Prijedloga s primjenom okvira za zaštitu podataka EU-a, posebice s Općom uredbom o zaštiti podataka, i daje preporuke:
- obradu osobnih podataka trgovci mogu obavljati samo u skladu s okvirom za zaštitu podataka EU-a, posebice s Općom uredbom o zaštiti podataka,
 - ako se Prijedlogom uvede pojam „ugovora o isporuci digitalnog sadržaja ili o digitalnoj usluzi za koju potrošači dostavljaju svoje osobne podatke umjesto plaćanja u novcu”, to bi moglo zavarati pružatelje usluga i navesti ih da vjeruju da je obrada podataka temeljena na privoli u kontekstu ugovora pravno usklađena u svim slučajevima, čak i ako nisu ispunjeni uvjeti za valjanu privolu iz Opće uredbe o zaštiti podataka. Time bi se ugrozila pravna sigurnost,
 - razdoblje od 14 dana za odustajanje od ugovora, koje se uvodi Prijedlogom, ne može se smatrati ograničenjem prava na povlačenje suglasnosti u bilo kojem trenutku, kako je predviđeno Općom uredbom o zaštiti podataka,
 - u slučaju odustajanja od ugovora možda neće biti moguće procijeniti vrijednost osobnih podataka. Stoga je upitno može li se Prijedlogom zaista osigurati da se potrošačima omogući pravedna naknada.
73. Konačno, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da se Prijedlogom treba izmijeniti članak 3. Direktive 2011/83/EU i uvesti odredba kojom se jasno navodi da u slučaju sukoba između Direktive 2011/83/EU i zakonodavnog okvira za zaštitu podataka prevladava potonji.

O prijedlogu o kolektivnoj pravnoj zaštiti:

74. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja novi Prijedlog o kolektivnoj pravnoj zaštiti kojim se želi olakšati pristup pravnoj zaštiti u slučajevima u kojima su mnogi potrošači pretrpjeli istu štetu, odnosno u takozvanim situacijama masovne štete.
75. Unatoč tome, ako bi pitanja povezana sa zaštitom osobnih podataka bila uključena u područje primjene udružne tužbe iz Prijedloga, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da se na „kvalificirane subjekte” koji će moći pokrenuti udružne tužbe u tom području, u skladu s Prijedlogom, trebaju primjenjivati uvjeti jednaki onima koji su navedeni u članku 80. Opće uredbe o zaštiti podataka.
76. U istom smislu, Prijedlogom o kolektivnoj pravnoj zaštiti treba se pojasniti da se udružne tužbe koje se odnose na pitanja povezana sa zaštitom podataka mogu pokretati samo pred upravnim tijelima koja su nadzorno tijelo za zaštitu podataka u smislu članka 4. stavka 21. i članka 51. Opće uredbe o zaštiti podataka.
77. Europski nadzornik za zaštitu podataka također smatra da primjena dvaju različitih mehanizama za kolektivnu pravnu zaštitu, na Opću uredbu o zaštiti podataka i buduću Uredbu o e-privatnosti, pored drugih materijalnih dodirnih točaka između zaštite potrošača i zaštite podataka, zahtijeva sustavniju suradnju između tijela za zaštitu potrošača i zaštitu podataka koja bi se mogla provesti, na primjer, u okviru već postojeće dobrovoljne mreže provedbenih tijela u područjima tržišnog natjecanja, zaštite potrošača i podataka, tj. digitalnog centra za razmjenu informacija (*Digital Clearinghouse*).

O reviziji Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača:

78. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja inicijativu za ažuriranje izvršavanja pravila o zaštiti potrošača, reviziju Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača.

79. U tom kontekstu Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra važnim dodatno istražiti sinergije između prava o zaštiti podataka i prava o zaštiti potrošača. Suradnja između nadležnih tijela za zaštitu potrošača i zaštitu podataka trebala bi biti sustavnija kad god se pojave konkretna pitanja koja su od interesa za obje strane, a kod kojih se čini da postoji zabrinutost u pogledu dobrobiti potrošača i zaštite podataka.

U Bruxellesu 5. listopada 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka
