

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o integritě a transparentnosti trhu s energií

(2011/C 279/03)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽²⁾, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Dne 8. prosince 2010 přijala Evropská komise návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o integritě a transparentnosti trhu s energií ⁽³⁾ (dále jen „návrh“).
2. Komise nekonzultovala evropského inspektora ochrany údajů, ačkoli by to vyžadoval čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001. Evropský inspektor ochrany údajů ze svého vlastního podnětu přijal toto stanovisko podle čl. 41 odst. 2 uvedeného nařízení. Evropský inspektor ochrany údajů si je vědom toho, že toto doporučení přichází v pozdní fázi legislativního procesu. Přesto však považuje za vhodné a užitečné toto stanovisko vydat s ohledem na významný potenciální dopad návrhu na právo na soukromí a ochranu osobních údajů. Odkaz na toto stanovisko by měl být začleněn do preambule návrhu.
3. Hlavním cílem návrhu je zamezit manipulaci s trhem a obchodování zasvěcených osob na velkoobchodních trzích s energií (zemním plynem a elektřinou). Integrita a transparentnost trhu mají v případě velkoobchodních trhů, na nichž společností produkuje energii a obchodníci obchodují s elektřinou a plynem, klíčový význam pro ceny, které nakonec platí spotřebitelé.

4. Proto je cílem návrhu stanovit na úrovni EU komplexní pravidla, která by obchodníkům bránila využívat důvěrné informace pro vlastní prospěch a manipulovat s trhem pomocí uměle vytvořených cen na úrovni vyšší, než jaká by byla odůvodněna dostupností, náklady na výrobu, kapacitou pro skladování či přepravu energie. Navrhovaná pravidla konkrétně zakazují:

- využívání důvěrných informací při prodeji nebo nákupu energie na úrovni velkoobchodního trhu; výhradní a cenově citlivé informace by měly být zveřejněny dříve, než může proběhnout obchod,
- transakce, které vydávají nesprávné nebo zavádějící signály, pokud jde o nabídku produktů na velkoobchodních trzích s energií, poptávku po nich nebo jejich cenu, a
- šíření nepravdivých zpráv či pověstí, které vydávají zavádějící signály o těchto produktech.

5. Monitorování trhů na evropské úrovni, které má odhalit případná porušení těchto zákazů, bude povinností evropské Agentury pro spolupráci regulačních orgánů v odvětví energetiky (dále jen „ACER“) ⁽⁴⁾.
6. Podle návrhu bude mít agentura ACER včasný přístup k informacím o transakcích probíhajících na velkoobchodních trzích s energií. To zahrnuje informace o ceně, prodaném množství a zúčastněných stranách. Tyto hromadné údaje budou rovněž sdíleny s vnitrostátními regulačními orgány, které ponese odpovědnost za vyšetřování případů zneužití, na něž existuje podezření. V případech s přeshraničním dopadem bude mít agentura ACER pravomoc koordinovat vyšetřování. Vnitrostátní regulační orgány v členských státech budou vymáhat sankce.
7. Návrh navazuje na řadu dalších nedávných legislativních návrhů s cílem posílit stávající režimy finančního dohledu a zlepšit koordinaci a spolupráci na úrovni EU, včetně směrnice o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (dále jen „MAD“) ⁽⁵⁾ a směrnice o trzích finančních

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31 (dále jen „směrnice 95/46/ES“).

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1 (dále jen „nařízení (ES) č. 45/2001“).

⁽³⁾ KOM(2010) 726 v konečném znění.

⁽⁴⁾ ACER je instituce Evropské unie zřízená v roce 2010. Jejím úkolem je pomáhat vnitrostátním regulačním orgánům v oblasti energetiky při plnění, na úrovni Evropské unie, regulačních úkolů prováděných v členských státech a v případě potřeby jejich činnosti koordinovat.

⁽⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), Úř. věst. L 96, 12.4.2003, s. 16.

nástrojů (dále jen „MiFID“) (1). Evropský inspektor ochrany údajů v nedávné době vyslovil připomínky k jinému z těchto nedávných návrhů (2).

II. PŘIPOMÍNKY A DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO INSPEKTORA OCHRANY ÚDAJŮ

8. Návrh obsahuje několik ustanovení, která jsou relevantní v oblasti ochrany údajů:

— články 6 až 8 o monitorování trhu a podávání zpráv,

— článek 9 o „ochraně a provozní spolehlivosti údajů“,

— články 10 až 11 o vyšetřování a prosazování, a

— článek 14 o „vztazích se třetími zeměmi“.

II.1 Monitorování trhu a podávání zpráv (články 6 až 8)

Příslušná ustanovení

9. Návrh je založen na předpokladu, že s cílem zjišťovat zneužívání trhu i) je třeba mít efektivně fungující systém monitorování trhu s včasným přístupem k úplným údajům o transakcích a že ii) tento systém by měl zahrnovat monitorování na úrovni EU. Proto navrhované nařízení stanoví, že agentura ACER má sbírat, posuzovat a sdílet (s příslušnými orgány na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU) velké množství hromadných údajů z velkoobchodních trhů s energií.
10. Konkrétně navrhované nařízení požaduje, aby účastníci trhu předkládali agentuře ACER „záznamy o svých obchodech“ s velkoobchodními energetickými produkty. Kromě záznamů o obchodech jsou účastníci trhu povinni poskytovat agentuře ACER i informace týkající se „kapacity zařízení pro výrobu, skladování, spotřeby nebo přepravy elektřiny nebo zemního plynu“.
11. Forma, obsah a termíny informací, které mají být poskytovány, budou stanoveny v aktech Komise v přenesené pravomoci.

(1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS, Úř. věst. L 145, 30.4.2004, s. 1.

(2) Více informací o širším kontextu souvisejících legislativních návrhů viz stanovisko EIOÚ k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů vydané dne 19. dubna 2011; konkrétně body 4, 5 a 17–20.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

12. S ohledem na to, že návrh ponechává v plné míře na aktech v přenesené pravomoci, aby definovaly obsah informací, které mají být shromažďovány v rámci uvedeného monitorování a podávání zpráv, nelze vyloučit, že v nich budou obsaženy i osobní údaje – tzn. veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě (3). To je podle stávajících právních předpisů EU dovoleno pouze v případě, že je to nezbytné a přiměřené s ohledem na konkrétní účel (4). Navrhované nařízení by proto mělo jasně vymezovat, zda a do jaké míry mohou záznamy o obchodech a údaje o kapacitě, které mají být shromažďovány pro účely monitorování, obsahovat jakékoli osobní údaje (5).
13. Jestliže se předpokládá zpracování osobních údajů, lze rovněž požadovat zvláštní ochranná opatření, například týkající se omezení účelu, doby uchovávání a potenciálních příjemců informací. Vzhledem ke své podstatné povaze by tato opatření pro ochranu údajů pak měla být stanovena přímo v textu navrhovaného nařízení a nikoli v aktech v přenesené pravomoci.
14. Pokud se naopak žádné zpracování osobních údajů nepředpokládá (nebo by takové zpracování bylo pouze výjimečné a omezovalo by se na vzácné případy, v nichž by velkoobchodník s energií mohl být fyzická a nikoli právnická osoba), mělo by to být v návrhu jasně stanoveno, alespoň v bodě odůvodnění.

II.2 Ochrana a provozní spolehlivost údajů (článek 9)

Příslušná ustanovení

15. Podle požadavku v čl. 9 odst. 1 agentura ACER „zajistí důvěrnost, integritu a ochranu“ informací, které obdrží podle článku 7 (tj. záznamů o obchodech a informací o kapacitě shromážděných v rámci monitorování trhu). Článek 9 rovněž stanoví, že agentura ACER „bude případně dodržovat“ nařízení (ES) č. 45/2001 při zpracování osobních údajů podle článku 7.
16. Kromě toho čl. 9 odst. 1 rovněž stanoví, že agentura ACER „označí zdroje operačního rizika a minimalizuje je vypracováním vhodných systémů, kontrol a postupů“.
17. A konečně také čl. 9 odst. 2 agentuře ACER dovoluje zveřejnit části informací, které má, „za podmínky, že se nezveřejní informace, které mají z obchodního hlediska citlivou povahu a které se týkají jednotlivých účastníků trhu nebo jednotlivých transakcí“.

(3) Viz čl. 2 písm. a) směrnice 95/46/ES a čl. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 45/2001.

(4) Viz čl. 6 odst. 1 písm. c) a čl. 7 písm. c) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. c) a čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001.

(5) Čl. 9 odst. 1 návrhu (který odkazuje na nařízení (ES) č. 45/2001) naznačuje, že tomu tak být může, neuvádí však žádné další podrobnosti. Více k tomuto tématu viz oddíl II.2 tohoto stanoviska.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

18. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že článek 9 je částečně věnován ochraně údajů a že navrhované nařízení konkrétně požaduje, aby agentura ACER dodržovala nařízení (ES) č. 45/2001.

a) Použitelnost nařízení (ES) č. 45/2001 a směrnice 95/46/ES

19. S ohledem na výše uvedené evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že na základě svých ustanovení je nařízení (ES) č. 45/2001 na agenturu ACER použitelné v plném rozsahu, kdykoli agentura zpracovává osobní údaje. Proto by měl návrh připomínat, že nařízení (ES) č. 45/2001 by se mělo na agenturu ACER použít nejen v případech, když zpracovává údaje podle článku 7, ale i ve všech ostatních situacích: především také v případě, že agentura ACER zpracovává osobní údaje týkající se podezření na zneužívání trhu/porušení předpisů podle článku 11. Kromě toho pro upřesnění evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby namísto výrazu „případně“ byl pro popis situací, kdy agentura ACER musí dodržovat nařízení (ES) č. 45/2001, použit výraz „kdykoli jsou zpracovávány osobní údaje“.

20. Měl by být rovněž uveden odkaz na směrnici 95/46/ES vzhledem k tomu, že tato směrnice se použije na zpracování osobních údajů zúčastněnými vnitrostátními regulačními orgány. Z důvodu srozumitelnosti evropský inspektor ochrany údajů vlastně doporučuje, aby navrhované nařízení obecně zmiňovalo (alespoň v bodě odůvodnění), že ačkoli agentura ACER podléhá nařízení (ES) č. 45/2001, směrnice 95/46/ES se použije na dotčené vnitrostátní regulační orgány.

b) Odpovědnost

21. Evropský inspektor ochrany údajů vítá požadavek, aby agentura ACER označovala operační rizika a minimalizovala je vypracováním vhodných systémů, kontrol a postupů. Pokud by zpracování osobních údajů hrálo strukturální úlohu, mělo by navrhované nařízení pro další posílení zásady odpovědnosti ⁽¹⁾ zvláště vyžadovat, aby agentura ACER stanovila jasný rámec odpovědnosti, který bude zajišťovat a dokládat dodržování ochrany údajů. Tento jasný rámec stanovený agenturou ACER by měl obsahovat řadu prvků, například:

— přijetí a dle potřeby aktualizaci politiky ochrany údajů na základě posouzení dopadů (které bude zahrnovat i posouzení bezpečnostních rizik). Tato politika ochrany údajů by měla obsahovat i bezpečnostní plán,

— provádění periodických auditů s cílem posoudit trvalou přiměřenost politiky ochrany údajů a její dodržování (včetně auditu bezpečnostního plánu),

— zveřejňování (alespoň částečné) výsledků těchto auditů s cílem ubezpečit zúčastněné strany v oblasti dodržování požadavků ochrany údajů, a

— oznamování případů narušení údajů a jiných bezpečnostních incidentů inspektorovi ochrany údajů Komise, postiženým subjektům údajů a případně ostatním zúčastněným stranám a orgánům ⁽²⁾.

22. Rovnocenné požadavky by měly platit i pro vnitrostátní regulační orgány a další úřady EU.

c) Zveřejňování informací agenturou ACER

23. Pokud jde o požadavek v čl. 9 odst. 2, aby agentura ACER zveřejňovala části informací, které má, evropský inspektor ochrany zastává názor, že cílem tohoto ustanovení není udělit agentuře ACER oprávnění zveřejňovat údaje pro účely „jmenování a zostuzení“ a veřejně informovat o proviněních společností či jednotlivců.

24. Přitom však návrh neříká, zda existuje záměr zveřejňovat jakékoli osobní údaje. Proto by pro vyloučení jakýchkoli pochybností mělo navrhované nařízení buď konkrétně stanovit, že zveřejňované informace by neměly obsahovat žádné osobní údaje, nebo vyjasnit, jaké (pokud vůbec nějaké) osobní údaje lze zveřejnit.

25. Mají-li být zveřejňovány jakékoli osobní údaje, je třeba potřebu zveřejnění (např. z důvodů transparentnosti) pečlivě posoudit a vyvážit ji vůči ostatním protichůdným obavám, jako je nutnost chránit právo na soukromí a na ochranu osobních údajů dotčených osob.

26. V souladu s tím by před každým zveřejněním mělo být provedeno posouzení přiměřenosti zohledňující kritéria, která stanovil Evropský soudní dvůr ve věci *Schecke* ⁽³⁾. V této věci ESD zdůraznil, že výjimky z ochrany osobních

⁽¹⁾ Viz oddíl 7 stanoviska evropského inspektora ochrany údajů ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů nazvanému „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“, které bylo vydáno dne 14. ledna 2011 (http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-01-14_Personal_Data_Protection_EN.pdf).

⁽²⁾ Viz oddíl 6.3 výše zmíněného stanoviska EIOÚ ze dne 14. ledna 2011.

⁽³⁾ Rozsudek ESD ze dne 9. listopadu 2010, spojené věci C-92/09 a C-93/09; (*Schecke a Eifert*); konkrétně viz body 81, 65 a 86.

údajů a její omezení musí být provedeny v mezích toho, co je naprosto nezbytné. ESD dále zastával názor, že evropské orgány by měly zkoumat různé způsoby zveřejňování s cílem nalézt takový, který by odpovídal cíli takového zveřejňování a přitom by představoval co nejmenší zásah do práva těchto subjektů údajů na respektování jejich soukromého života a na ochranu osobních údajů.

II.3 Vyšetřovací pravomoci (článek 10)

Príslušná ustanovení

27. Návrh předpokládá, že monitorování trhu bude následováno šetřením, pokud existuje podezření na zneužívání trhu, a toto šetření může vést k příslušným sankcím. Konkrétně čl. 10 odst. 1 požaduje, aby členské státy udělily vnitrostátním regulačním orgánům potřebné vyšetřovací pravomoci s cílem zajistit, aby byla uplatňována ustanovení nařízení o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem⁽¹⁾.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

28. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že čl. 10 odst. 1 upřesňuje, že i) vyšetřovací pravomoci jsou vykonávány (pouze) s cílem zajistit, aby byla uplatňována ustanovení nařízení o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (články 3 a 4) a že ii) tyto pravomoci jsou vykonávány přiměřeným způsobem.

29. S ohledem na výše uvedené by měl návrh s cílem zajistit právní jistotu a odpovídající úroveň ochrany osobních údajů jít ještě dále. Jak bude uvedeno níže, s textem článku 10 v navrženém znění jsou spojeny dva hlavní problémy. Zaprvé článek 10 dostatečně jasně nevyomezuje oblast působnosti vyšetřovacích pravomocí; například není dostatečně jasné, zda lze požadovat soukromé telefonní záznamy nebo zda lze provést kontrolu na místě v soukromém obydlí. Zadruhé článek 10 také nestanoví potřebné procesní záruky proti riziku neodůvodněného narušení soukromí nebo zneužití osobních údajů; například nevyžaduje příkaz vydaný soudním orgánem.

30. Vymezení oblasti působnosti vyšetřovacích pravomocí i potřebných ochranných opatření je pravděpodobně ponecháno na vnitrostátních právních předpisech. Ve skutečnosti čl. 10 odst. 1 ponechává členským státům mnoho možností, když stanoví, že vyšetřovací pravomoci „jsou vykonávány a) přímo; b) ve spolupráci s jinými orgány nebo tržními podniky; c) podáním žádosti u příslušných soudních orgánů.“ To zřejmě umožňuje odchylky ve vnitrostátních postupech, například ve věci toho, zda a za jakých okolností bude vyžadován příkaz ze strany soudního orgánu.

⁽¹⁾ Je důležité upozornit, že navrhované nařízení agentury ACER podobné vyšetřovací pravomoci neuděluje. Takové pravomoci nejsou pro agenturu ACER předpokládány ani v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009 ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů, Úř. věst. L 211, 14.8.2009, s. 1.

31. Ačkoli některé vnitrostátní právní předpisy již mohou stanovit přiměřené procesní záruky a opatření na ochranu údajů, s cílem zajistit právní jistotu pro subjekty údajů by měla být v navrhovaném nařízení uvedena určitá vyjasnění a měly by být stanoveny určité minimální požadavky na procesní záruky a opatření na ochranu údajů na úrovni Evropské unie, jak bude vysvětleno níže.

32. Evropský inspektor ochrany údajů obecně zdůrazňuje, že pokud právní předpis Evropské unie vyžaduje, aby členské státy přijaly na vnitrostátní úrovni opatření, která mají vliv na základní práva (jako jsou práva na soukromí a ochranu osobních údajů), měl by daný právní předpis také vyžadovat, aby byla souběžně s restriktivními opatřeními přijata účinná opatření pro zajištění ochrany dotčených základních práv. Jinými slovy, harmonizace opatření potenciálně narušujících soukromí, jako jsou vyšetřovací pravomoci, by měla být doprovázena harmonizací přiměřených procesních záruk a opatření na ochranu údajů založených na osvědčených postupech.

33. Takový přístup by mohl pomoci zabránit příliš velkým odchylkám na vnitrostátní úrovni a zajistit vyšší a jednotnější úroveň ochrany osobních údajů v celé Evropské unii.

34. Jestliže harmonizace minimálních ochranných opatření v této fázi není proveditelná, evropský inspektor ochrany údajů alespoň doporučuje, aby navrhované nařízení konkrétně požadovalo, aby členské státy přijaly vnitrostátní prováděcí opatření s cílem zajistit potřebné procesní záruky a opatření na ochranu údajů. Toto je tím důležitější, že zvolenou formou právního aktu je nařízení, které je přímo použitelné a obecně by nezbytně nevyžadovalo další prováděcí opatření v členských státech.

II.4 Kontroly na místě (čl. 10 odst. 2 písm. c))

Príslušná ustanovení

35. Návrh požaduje, aby vyšetřovací pravomoci, které mají být uděleny vnitrostátním regulačním orgánům, výslovně zahrnovaly pravomoc provádět kontroly na místě (čl. 10 odst. 2) písm. c)).

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

36. Není jasné, zda by tyto kontroly byly omezeny na obchodní majetek (budovy, pozemky a vozidla) účastníka trhu nebo zda by mohly být prováděny i v soukromém majetku (budovách, pozemcích nebo vozidlech) fyzických osob. Stejně tak není jasné, zda lze kontroly provádět i bez předchozího upozornění (tzv. „razie za úsvitu“).

37. Jestliže Komise předpokládá, že bude požadovat, aby členské státy regulačním orgánům povolovaly provádění kontrol na místě v soukromém majetku fyzických osob nebo provádění razíí za úsvitu, mělo by to být především jasně upřesněno.

38. Zadržel evropský inspektor ochrany údajů také zdůrazňuje, že přiměřenost kontrol na místě v soukromém majetku (například v soukromých obydlích fyzických osob) zdaleka není samozřejmá a měla by být konkrétně odůvodněna, je-li předpokládána.
39. Zatřetí by v tomto případě byla potřeba i dodatečná ochranná opatření, zvláště pokud jde o podmínky, za nichž lze takové kontroly provádět. Například (a mimo jiné) by měl návrh upřesňovat, že kontrolu na místě lze v obydlí fyzické osoby provádět pouze v případě, že existuje důvodné a konkrétní podezření, že se v daném obydlí nachází důkazní materiál, který je významný k prokázání závažného porušení článků 3 nebo 4 nařízení (tj. ustanovení o zákazu obchodování zasvěcených osob a manipulace s trhem). Je důležité, aby návrh ve všech členských státech vyžadoval i soudní příkaz⁽¹⁾.
40. Začtvrté, s cílem zajistit přiměřenost a předejít nadměrnému narušování soukromého života by neohlášené kontroly v soukromých obydlích měly podléhat další podmínce, že v případě ohlášené návštěvy by byl důkazní materiál pravděpodobně zničen nebo zfalšován. To by mělo být v navrhovaném nařízení jasně předpokládáno.

II.5 Právní moc požadovat „existující záznamy o telefonních hovorech a datovém provozu“ (čl. 10 odst. 2 písm. d))

Příslušná ustanovení

41. Čl. 10 odst. 2 písm. d) vyžaduje, aby pravomoci vnitrostátních regulačních orgánů výslovně zahrnovaly i pravomoc „požadovat existující záznamy o telefonních hovorech a datovém provozu“.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

42. Evropský inspektor ochrany údajů uznává hodnotu záznamů o telefonních hovorech a datovém provozu v případech obchodování zasvěcených osob, zvláště pro účely určení vazeb mezi zasvěcenými osobami a obchodníky. Přitom však není dostatečně jasná oblast působnosti této pravomoci, ani nejsou předpokládány odpovídající procesní záruky a opatření na ochranu údajů. Proto evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby byl návrh vyjasněn, jak je uvedeno níže. Zvláště je třeba řešit tyto problémy:

a) Jaký druh záznamů o telefonních hovorech a datovém provozu lze požadovat?

43. Pro účely právní jistoty by měl návrh především vyjasnit, jaké druhy záznamů mohou orgány v případě potřeby požadovat.

44. Návrh by měl konkrétně omezit oblast působnosti vyšetřovacích pravomocí na i) obsah záznamů o telefonních hovorech, e-mailech a ostatním datovém provozu, které již obchodníci běžně a v souladu se zákonem shromažďují z obchodních důvodů pro doložení transakcí, a b) údaje o provozu (např. kdo uskutečnil daný hovor nebo odeslal informaci, komu a kdy), které jsou již k dispozici přímo od dotčených účastníků trhu (obchodníků).

45. Kromě toho by měl návrh také upřesňovat, že záznamy musí být shromažďovány pro zákonný účel a v souladu s použitelnými právními předpisy v oblasti ochrany údajů včetně ustanovení o přiměřeném informování subjektů údajů podle článků 10 a 11 směrnice 95/46/ES.

b) Čeho se týká upřesnění „existující“?

46. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že návrh tuto pravomoc omezuje na „existující“ záznamy, a nevyžaduje tudíž, aby pravomoci regulačních orgánů ukládaly obchodníkovi nebo třetí straně pro účely vyšetřování zvláště odposlouchávat, monitorovat, zaznamenávat telefonní hovory nebo datový provoz.

47. Pro vyloučení jakýchkoli pochybností by však tento úmysl měl být uveden jasněji, alespoň v bodě odůvodnění. Je třeba předejít tomu, aby byl ponechán jakýkoli volný prostor pro výklad navrhovaného nařízení, který by vnitrostátním regulačním orgánům poskytl právní základ pro odposlouchávání, monitorování nebo zaznamenávání telefonické nebo datové komunikace, ať skrytě nebo otevřeně, bez soudního příkazu nebo s ním.

c) Lze požadovat i obsah telefonních hovorů a datového provozu nebo jen provozní údaje?

48. Text návrhu uvádí „existující záznamy o telefonních hovorech a datovém provozu“. Není dostatečně jasné, zda lze požadovat jak obsah existující datové a telefonické komunikace, tak provozní údaje (např. kdo hovor uskutečnil nebo odeslal informaci, komu a kdy).

49. To by mělo být v ustanoveních navrhovaného nařízení vyjasněno. Jak je uvedeno v bodech 43 až 45, je třeba jasně specifikovat, jaký druh záznamů lze požadovat, a je třeba zajistit, aby tyto záznamy byly shromažďovány především v souladu s použitelnými právními předpisy v oblasti ochrany údajů.

d) Lze záznamy požadovat od poskytovatelů internetových služeb a telekomunikačních společností?

50. Návrh by měl jednoznačně upřesňovat, od koho mohou vnitrostátní regulační orgány záznamy požadovat. V tomto ohledu má evropský inspektor ochrany údajů za to, že účelem čl. 10 odst. 2 písm. d) není povolit vnitrostátním regulačním orgánům požadovat provozní údaje od

⁽¹⁾ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Funke v. Francie* (věc č. 82/1991/334/407), 25. února 1993, body 55 až 57.

poskytovatelů „veřejně dostupných služeb elektronických komunikací“⁽¹⁾ (jako jsou telefonní společnosti nebo poskytovatelé internetových služeb).

51. Návrh vlastně vůbec tyto poskytovatele nezmiňuje a rovněž nepoužívá výraz „provozní údaje“. Důležité je, že také implicitně ani explicitně nezmiňuje skutečnost, že by byla požadována odchylka od požadavků stanovených směrnicí o soukromí a elektronických komunikacích⁽²⁾, která stanoví obecnou zásadu, že provozní údaje lze dále zpracovávat pouze pro účely účtování a platby za propojení.

52. Pro vyloučení jakýchkoli pochybností evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby byla skutečnost, že návrh neposkytuje žádný právní základ pro požadování údajů od provozovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací, výslovně uvedena v textu navrhovaného nařízení.

e) Lze záznamy požadovat od ostatních třetích stran?

53. Dále by měl návrh vyjasnit, zda mohou vnitrostátní regulační orgány záznamy požadovat pouze od vyšetřovaného účastníka trhu nebo zda jsou také oprávněny požadovat na třetích stranách (například straně podílející se na transakci s vyšetřovaným účastníkem trhu nebo hotelu, kde fyzická osoba podezřelá z obchodování zasvěcených osob pobývala), aby poskytly své vlastní záznamy.

f) Lze požadovat jakékoli soukromé záznamy?

54. A konečně by návrh měl také vyjasnit, zda mohou orgány požadovat i soukromé záznamy fyzických osob, jako jsou zaměstnanci nebo řídicí pracovníci vyšetřovaného účastníka trhu (např. textové zprávy odeslané z osobních mobilních zařízení nebo historii vyhledávání na domácím internetu uloženou na domácím počítači).

55. Přiměřenost požadování soukromých záznamů je sporná a měla by být konkrétně odůvodněna, je-li předpokládána.

⁽¹⁾ Viz čl. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33.

⁽²⁾ Viz čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích), Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37.

56. Stejně jako v případě kontrol na místě (viz body 35 až 40 výše) by návrh měl vyžadovat příkaz vydaný soudním orgánem, jakož i dále upřesňovat zvláštní ochranná opatření v případě, že orgány budou požadovat jakékoli soukromé záznamy.

II.6 Oznamování podezření na zneužití trhu (článek 11): omezení účelu a uchovávání údajů

Příslušná ustanovení

57. Pokud jde o přeshraniční spolupráci, má agentura ACER významnou úlohu, kterou je upozorňovat vnitrostátní regulační orgány na potenciální zneužívání trhu a usnadňovat výměnu informací. Pro usnadnění spolupráce také čl. 11 odst. 2 konkrétně požaduje, aby vnitrostátní regulační orgány informovaly agenturu ACER „podle možnosti co nejpřesněji“, pokud mají oprávněné důvody k podezření, že došlo k porušení navrhovaného nařízení. S cílem zajistit koordinovaný přístup čl. 11 odst. 3 také požaduje sdílení informací mezi vnitrostátními regulačními orgány, příslušnými finančními orgány, agenturou ACER i Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy (dále jen „ESMA“) ⁽³⁾.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

58. V souladu se zásadou omezení účelu⁽⁴⁾ by měl návrh výslovně uvádět, že jakékoli osobní údaje předávané na základě článku 11 navrhovaného nařízení (zprávy o podezření na zneužití trhu) by měly být využívány výhradně pro účely vyšetřování oznámeného podezření na zneužití trhu. Informace by v žádném případě neměly být použity pro účely neslučitelné s tímto účelem.

59. Údaje by také neměly být uchovávány po dlouhou dobu. Toto je ještě důležitější v případech, kde lze prokázat, že původní podezření bylo nepodložené. V těchto případech musí existovat konkrétní odůvodnění dalšího uchovávání údajů⁽⁵⁾.

60. V tomto ohledu by návrh měl především stanovit maximální dobu uchovávání údajů, po kterou může agentura ACER a ostatní příjemci informací údaje uchovávat s přihlédnutím k účelům ukládání údajů. Pokud podezření na zneužití trhu nevedlo ke konkrétnímu vyšetřování, které stále probíhá, měly by být veškeré osobní údaje týkající

⁽³⁾ ESMA je nezávislý orgán dohledu v EU, který přispívá k ochraně stability finančního systému Evropské unie zajišťováním integrity, transparentnosti, účinnosti a řádného fungování trhů s cennými papíry i zlepšováním ochrany investorů.

⁽⁴⁾ Viz čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001.

⁽⁵⁾ Pro ilustraci EIOÚ v této souvislosti zmiňuje rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *S a Marper v. Spojené království* (2008) (4. prosince 2008) (stížnosti č. 30562/04 a 30566/04), podle něhož je dlouhodobé uchovávání údajů osob neodsouzených za trestný čin porušením jejich práva na soukromí podle článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

se oznámeného podezření na zneužití trhu ze záznamů vymazány po uplynutí stanoveného období. Není-li jasně odůvodněno delší období uchovávání údajů, má evropský inspektor ochrany údajů za to, že výmaz by měl být proveden nejpozději dva roky po datu oznámení podezření ⁽¹⁾.

61. V případě, že se podezření ukáže jako nepodložené a/nebo je vyšetřování uzavřeno bez dalších opatření, měl by návrh stanovit povinnost oznamujícího regulačního orgánu, agentury ACER a kterékoli třetí strany s přístupem k informacím o podezření na zneužití trhu neprodleně informovat tyto strany, aby mohly odpovídajícím způsobem aktualizovat své vlastní záznamy (a/nebo vymazat informace o oznámeném podezření na zneužití trhu s okamžitým účinkem, resp. po uplynutí přiměřené doby uchovávání údajů) ⁽²⁾.
62. Tato ustanovení by měla pomoci zajistit, aby v případech, kdy podezření nebylo potvrzeno (či ani dále vyšetřováno) nebo kdy bylo podezření shledáno nepodloženým, nebyly nevinné osoby vedeny na „černé listině“ nebo jako „podezřelé“ po nepřiměřeně dlouhou dobu (viz čl. 6 písm. e) směrnice 95/46/ES a odpovídající čl. 4 písm. e) nařízení (ES) č. 45/2001).

II.7 Předávání údajů do třetích zemí (článek 14)

Příslušná ustanovení

63. Články 7, 8 a 11 navrhovaného nařízení upravují výměny údajů a informací mezi agenturou ACER, orgánem ESMA a orgány členských států. Článek 14 („Vztahy s třetími zeměmi“) stanoví, že agentura ACER „může uzavírat administrativní dohody s mezinárodními organizacemi i se správními orgány třetích zemí“. To může vést k předávání osobních údajů z agentury ACER a případně z orgánu ESMA a/nebo orgánů členských států mezinárodním organizacím a orgánům třetích zemí.

Připomínky a doporučení evropského inspektora ochrany údajů

64. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby článek 14 návrhu vysvětlil, že předávání osobních údajů lze provádět pouze v souladu s článkem 9 nařízení (ES) č. 45/2001 a s články 25 a 26 směrnice 95/46/ES. Konkrétně by k mezinárodnímu předávání údajů mělo docházet pouze v případě, že dotčená třetí země zajišťuje odpovídající úroveň ochrany, nebo subjektům či fyzickým osobám ve třetí zemi, která nezajišťuje odpovídající ochranu, pouze v případě, že správce poskytne dostatečná ochranná opatření pro ochranu soukromí a základních práv a svobod osob, jakož i pro výkon odpovídajících práv.

⁽¹⁾ Pro případ, kdy se podezření ukáže jako podložené a vede k úspěšnému vyšetřování, měl by návrh stanovit konkrétní (ne příliš dlouhé) období uchovávání údajů po uzavření daného vyšetřování.

⁽²⁾ Tyto informace by měly být poskytnuty i dotčenému subjektu údajů.

65. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že odchylky (jako jsou odchylky zmíněné v čl. 9 odst. 6 nařízení (ES) č. 45/2001 a čl. 26 odst. 1 směrnice 95/46/ES) by v zásadě neměly být používány k odůvodnění hromadných, systematických a/nebo strukturálních předávání údajů do třetích zemí.

II.8 Předběžné kontroly koordinačních činností agentury ACER týkajících se vyšetřování

66. Některé z údajů sdílených agenturou ACER, orgánem ESMA a různými orgány v členských státech a týkajících se podezření na porušení předpisů by pravděpodobně mohly obsahovat osobní údaje, například totožnost podezřelých pachatelů nebo jiných zúčastněných fyzických osob (např. svědků, informátorů, zaměstnanců nebo jiných fyzických osob jednajících jménem podniků podílejících se na obchodování).
67. Čl. 27 odst. 1 nařízení (ES) č. 45/2001 stanoví, že „zpracování, která by ze své povahy, rozsahu nebo účelů mohla představovat zvláštní rizika pro práva a svobody subjektů údajů, podléhají předběžné kontrole evropského inspektora ochrany údajů.“ Čl. 27 odst. 2 výslovně potvrzuje, že zpracování údajů o „podezření ze spáchání trestného činu“ a „protiprávním jednání“ taková rizika představuje a vyžaduje předběžnou kontrolu. S ohledem na předpokládanou úlohu agentury ACER při koordinaci vyšetřování se zdá pravděpodobné, že bude zpracovávat údaje týkající se „podezření ze spáchání trestného činu“, a tudíž budou její činnosti podléhat předběžné kontrole ⁽³⁾.
68. V rámci postupu předběžné kontroly může evropský inspektor ochrany údajů vydat agentuře ACER další pokyny a konkrétní doporučení ohledně dodržování pravidel ochrany údajů. Předběžná kontrola činností agentury ACER může rovněž přinést přidanou hodnotu vzhledem k tomu, že nařízení (ES) č. 713/2009, kterým byla agentura ACER zřízena, neobsahuje žádný odkaz na ochranu osobních údajů a nebylo předmětem legislativního stanoviska evropského inspektora ochrany údajů.

III. ZÁVĚRY

69. Návrh by měl vyjasnit, zda mohou být v rámci monitorování trhu a podávání zpráv zpracovávány nějaké osobní údaje a která ochranná opatření se použijí. Pokud se naopak žádné zpracování osobních údajů nepředpokládá (nebo by takové zpracování bylo pouze výjimečné a omezovalo by se na vzácné případy, v nichž by velkoobchodník s energií mohl být fyzická a nikoli právní osoba), mělo by to být v návrhu jasně stanoveno, alespoň v bodě odůvodnění.

⁽³⁾ Je třeba upozornit, že zpracování údajů prováděné vnitrostátními orgány může také podléhat předběžné kontrole ze strany vnitrostátních nebo regionálních orgánů pro ochranu údajů podle vnitrostátních právních předpisů v oblasti ochrany údajů přijatých podle článku 20 směrnice 95/46/ES.

70. Ustanovení o ochraně údajů, bezpečnosti údajů a odpovědnosti by měla být vyjasněna a dále posílena, zvláště pokud by zpracování osobních údajů hrálo strukturně větší úlohu. Komise by měla zajistit, aby existovala vhodná kontrolní opatření, která zajistí dodržování požadavků na ochranu údajů a poskytnou o něm důkazy („odpovědnost“).
71. Návrh by měl vyjasnit, zda by kontroly na místě byly omezeny na obchodní majetek (prostory a vozidla) účastníka trhu nebo zda by se týkaly i soukromého majetku (prostor a vozidel) fyzických osob. Ve druhém případě by nezbytnost a přiměřenost této pravomoci měla být jasně zdůvodněna a měl by být požadován soudní příkaz a dodatečná ochranná opatření. To by mělo být v navrhovaném nařízení jasně předpokládáno.
72. Měla by být vyjasněna oblast působnosti pravomoci požadovat „existující záznamy o telefonních hovorech a datovém provozu“. Návrh by měl jednoznačně upřesňovat, jaké záznamy lze požadovat a od koho. Skutečnost, že nelze požadovat žádné údaje od provozovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací, by měla být výslovně uvedena v textu navrhovaného nařízení, alespoň v bodě odůvodnění. Návrh by měl také vyjasnit, zda mohou orgány požadovat i soukromé záznamy fyzických osob, jako jsou zaměstnanci nebo řídicí pracovníci vyšetřovaného účastníka trhu (např. textové zprávy odeslané z osobních mobilních zařízení nebo historii vyhledávání na domácím internetu). Pokud by tomu tak bylo, měla by být jasně odůvodněna nezbytnost a přiměřenost této pravomoci a návrh by měl požadovat příkaz od soudního orgánu.
73. Pokud jde o oznamování podezření na zneužití trhu, měl by návrh výslovně uvádět, že jakékoli osobní údaje obsažené v takových zprávách by měly být využívány výhradně pro účely vyšetřování oznámeného podezření na zneužití trhu. Pokud podezření na zneužití trhu nevedlo ke konkrétnímu vyšetřování, které stále probíhá (nebo se podezření ukázalo jako podložené a vedlo k úspěšnému vyšetřování), měly by být veškeré osobní údaje týkající se oznámeného podezření na zneužití trhu vymazány ze záznamů všech příjemců po uplynutí stanoveného období (není-li stanoveno jinak, nejpozději dva roky po datu zprávy). Kromě toho by si strany výměny informací měly také vzájemně zaslat aktualizovanou informaci v případě, že se podezření ukáže jako nepodložené a/nebo je vyšetřování uzavřeno bez dalších opatření.
74. Pokud jde o předávání osobních údajů do třetích zemí, měl by návrh vyjasnit, že v zásadě lze údaje předávat subjektům nebo fyzickým osobám ve třetí zemi, která nezajišťuje odpovídající ochranu, pouze pokud správce poskytne dostatečná ochranná opatření pro ochranu soukromí a základních práv a svobod osob, jakož i pro výkon odpovídajících práv.
75. Agentura ACER by měla evropskému inspektorovi ochrany údajů předložit k předběžné kontrole své činnosti v oblasti zpracování osobních údajů týkající se koordinace vyšetřování podle článku 11 navrhovaného nařízení.

V Bruselu dne 21. června 2011.

Giovanni BUTTARELLI
zástupce evropského inspektora ochrany údajů