

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus energiaturu terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta

(2011/C 279/03)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 16,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 7 ja 8,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta ⁽¹⁾,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, ⁽²⁾ eriti selle artiklit 41,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

1. 8. detsembril 2010 võttis Euroopa komisjon vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku energiaturu terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta ⁽³⁾ (edaspidi „ettepanek“).
2. Komisjon ei konsulteerinud Euroopa andmekaitseinspektoriga, kuigi määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikes 2 seda nõutakse. Euroopa andmekaitseinspektor võtab omal algatusel vastu käesoleva arvamuse, mis põhineb nimetatud määruse artikli 41 lõikel 2. Euroopa andmekaitseinspektor teab, et käesolevad nõuanded esitatakse õigusloomeprotsessi hilises etapis. Sellest hoolimata leiab ta, et käesoleva arvamuse avaldamine on asjakohane ja kasulik, arvestades ettepaneku võimalikku mõju eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitsele. Viide käesolevale arvamusele tuleb lisada ettepaneku preambulisse.
3. Ettepaneku põhieesmärk on vältida turuga manipuleerimist ja kauplemist sisetabe põhjal energia (gaasi ja elektri)

hulgimüügiturgudel. Nendel kauplevad gaasi ja elektri energiaenergeetikettevõtted ja vahendajad ning hulgimüügiturgude terviklikkus ja läbipaistvus on tarbijate makstava lõpliku hinna määramisel otsustava tähtsusega.

4. Ettepaneku eesmärk on kehtestada Euroopa Liidu tasandil kõikehõlmavad eeskirjad, mis välistaksid selle, et kauplejad saaksid kasutada sisetavet oma kasuks ja manipuleerida turuga, tõstes hinnad kunstlikule tasemele, mida ei saa õigustada ei energia kättesaadavuse, tootmiskulude ega salvestus- ega edastamismahtudega. Eelkõige keelavad kavandatud eeskirjad järgmise:

— sisetabe kasutamine hulgimüügituru tasandil energia ostmisel või müümisel; eriteave ja hinnatundlik teave tuleb enne kauplemist avalikustada;

— tehingud, mis annavad valet või eksitavat teavet pakku- mise, nõudluse või energia hulgimüügitoodete hindade kohta, ning

— nimetatud toodete kohta eksitavat teavet andvate valede uudiste või kuulduste levitamine.

5. Nende keeldude võimalike rikkumiste avastamise nimel teostatava Euroopa tasandi turujärelevalve eest vastutab Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet (ACER) ⁽⁴⁾.
6. Ettepaneku kohaselt on ametil õigeaegne juurdepääs energia hulgimüügiturgudel toimuvate tehingute teabele, sh hinna, müügikoguse ja poolte teabele. Kõiki andmeid jagatakse ka riiklike reguleerivate asutustega, kes vastutavad seejärel kahtlustatavate rikkumiste uurimise eest. Piiriülese mõjuga juhtumite korral on ametil volitused uurimisi koordineerida. Karistuste jõustamisega tegelevad liikmesriikide reguleerivad asutused.
7. Ettepanek järgib mitmeid teisi hiljutisi õigusaktide ettepanekuid seoses senise finantsjärelevalve tugevdamise ja Euroopa Liidu tasandil koordineerimise ja koostöö parandamisega, mis hõlmavad direktiivi siseriingitehingute ja turuga manipuleerimise kohta ⁽⁵⁾ ning direktiivi finantsinstrumentide

⁽¹⁾ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31 (edaspidi „direktiiv 95/46/EÜ“).

⁽²⁾ EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1 (edaspidi „määrus (EÜ) nr 45/2001“).

⁽³⁾ KOM(2010) 726 (lõplik).

⁽⁴⁾ ACER on 2010. aastal asutatud Euroopa Liidu asutus, mille ülesanne on aidata riiklikel elektri- ja gaasivarustuse reguleerimisasutustel täita Euroopa Liidu tasandil reguleerimisülesandeid, mida nad täidavad liikmesriikides, ning vajaduse korral kooskõlastada nende tegevust.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ, 28. jaanuar 2003, siseriingitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta, ELT L 96, 12.4.2003, lk 16–25.

turgude kohta ⁽¹⁾. Euroopa andmekaitseinspektor esitas hiljuti arvamuse ka ühe teise hiljuti vastu võetud ettepaneku kohta ⁽²⁾.

II. ANDMEKAITSEINSPEKTORI MÄRKUSED JA SOOVI-TUSED

8. Ettepanek sisaldab mitmeid isikuandmete kaitsega seonduvaid sätteid:

— artiklid 6–8: turujärelevalve ja aruandlus;

— artikkel 9: andmekaitse ja töökindlus;

— artiklid 10–11: uurimine ja jõustamine;

— artikkel 14: suhted kolmandate riikidega.

II.1. Turujärelevalve ja aruandlus (artiklid 6–8)

Asjakohased sätted

9. Ettepanek põhineb eeldusel, et turu kuritarvitamise tuvastamiseks on vaja i) tõhusalt toimivat turujärelevalvesüsteemi, millel on õigeaegne juurdepääs kõigile tehinguandmetele, ning et ii) see hõlmab ka järelevalvet Euroopa Liidu tasandil. Seega näeb kavandatav määrus ette, et Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet kogub, vaatab läbi ja jagab (asjakohaste riiklike ja Euroopa Liidu asutustega) suures koguses energia hulгимүүгитurgudega seonduvaid andmeid.
10. Elkkõige nõutakse kavandatava määrusega, et turuosalisel edastavad ametile energia hulгимүүгитoodetega seotud tehingute andmed. Peale nende peavad turuosalisel ametile edastama ka „elektri ja maagaasi tootmise, ladustamise, tarbimise või edastamise rajatiste jõudluse” andmed.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/39/EÜ, 21. aprill 2004, finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ, ELT L 145, 30.4.2004, lk 1–44.

⁽²⁾ Seonduvate õigusaktide ettepanekute laiemal kontekstilisateave on Euroopa andmekaitseinspektori arvamuses ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlaid kohta, 19. aprill 2011; eelkõige punktid 4, 5 ja 17–20.

11. Teabeedastuse vorm, sisu ja ajakava sätestatakse komisjoni delegeeritud õigusaktides.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

12. Arvestades, et ettepaneku kohaselt määratletakse kogu järelevalve ja aruandluse raamistikus kogutava teabe sisu delegeeritud õigusaktidega, ei saa välistada isikuandmete – s.o igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta ⁽³⁾ – kaasamist. Euroopa Liidu kehtiva õiguse kohaselt on see lubatud üksnes juhul, kui see on konkreetse eesmärgi jaoks vajalik ja proportsionaalne ⁽⁴⁾. Kavandatavas määruses tuleb seetõttu selgesti täpsustada, kas ja mis ulatuses võivad järelevalve eesmärgil kogutavad tehingute ja jõudluse andmed sisaldada isikuandmeid ⁽⁵⁾.
13. Kui isikuandmete töötlemine on ette nähtud, võib taotleda konkreetseid tagatisi, nt seoses eesmärgi piiramise, säilitamisaja ja teabe võimalike adressaatidega. Võttes arvesse tagatiste olulisust, tuleb need sätestada vahetult kavandatava määruse teksti, mitte delegeeritud õigusaktidega.
14. Kui aga isikuandmete töötlemist ei ole ette nähtud (või kui selline töötlemine on erandlik ning seda tehakse üksnes harvadel juhtudel, kus hulгимүүгитurgudel kaupleb energiaga füüsilise, mitte juriidilise isik), tuleb seda ettepanekus selgesti sätestada, vähemalt põhjendustes.

II.2. Andmekaitse ja töökindlus (artikkel 9)

Asjakohased sätted

15. Artikli 9 lõike 1 alusel peab Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet tagama artikli 7 kohaselt saadud teabe konfidentsiaalsuse, terviklikkuse ja kaitse (nt turujärelevalve raames kogutud andmed tehingute ja jõudluse kohta). Artikliga 9 sätestatakse ka, et vajaduse korral peab amet artikli 7 kohaselt saadud isikuandmete töötlemisel järgima määrust (EÜ) nr 45/2001.
16. Peale selle peab amet artikli 9 lõike 1 kohaselt „tuvastama tegevusriskide allikad ja töötama nende minimeerimiseks välja asjakohased süsteemid, kontrollid ja menetlused”.
17. Artikli 9 lõige 2 võimaldab ametil avalikustada osa tema valduses olevast teabest „tingimusel, et tundlikku äriteavet üksikute turuosaliste või üksiktehingute kohta ei avaldata”.

⁽³⁾ Direktiivi 95/46/EÜ artikli 2 punkt a ja määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 2 punkt a.

⁽⁴⁾ Direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punkt c ja artikli 7 punkt c ning määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 4 lõike 1 punkt c ja artikli 5 punkt b.

⁽⁵⁾ Ettepaneku artikli 9 lõikes 1 – mis viitab määrusele (EÜ) nr 45/2001 – nimetatakse seda võimalust, kuid puudub üksikasjalikum teave. Vt ka käesoleva arvamuse jaotis II.2.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

18. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt selle üle, et artikkel 9 on osaliselt pühendatud andmekaitsele ning et kavandatav määrus nõuab ametilt konkreetselt määruse (EÜ) nr 45/2001 järgimist.

a) Määruse (EÜ) nr 45/2001 ja direktiivi 95/46/EÜ kohaldatavus

19. Eespool nimetatut arvestades rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor, et määrus (EÜ) nr 45/2001 kehtib ametile määruse kohaldamise tõttu täielikult iga kord, kui ta töötleb isikuandmeid. Seega tuleb ettepanekuga meelde, et määrus (EÜ) nr 45/2001 ei kehti ametile mitte ainult andmete töötlemisel artikli 7 kohaselt, vaid ka kõikides teistes olukordades: oluline on see ka siis, kui amet töötleb artikli 11 kohaselt turu kuritarvitamise/rikkumiste kahtlustega seonduvaid isikuandmeid. Täpsemalt öeldes soovib Euroopa andmekaitseinspektor nende olukordade kirjeldamisel, kus amet peab järgima määrust (EÜ) nr 45/2001, kasutada väljendi „vajaduse korral” asemel väljendit „alati, kui töödeldakse isikuandmeid”.

20. Tuleb viidata ka direktiivile 95/46/EÜ, võttes arvesse selle direktiivi kehtivust asjaomaste riiklike reguleerivate asutuste isikuandmete töötlemisel. Selguse mõttes soovib Euroopa andmekaitseinspektor kavandatavas määruses üldiselt (vähemalt põhjendustes) märkida, kui ameti suhtes kohaldatakse määrust (EÜ) nr 45/2001, siis asjaomastele riiklikele reguleerivatele asutustele kehtib direktiiv 95/46/EÜ.

b) Vastutus

21. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt nõude üle, et amet peab tuvastama tegevusriskid ja töötama nende minimeerimiseks välja asjakohased süsteemid, kontrollid ja menetlused. Vastutuspõhimõtte tugevdamiseks ⁽¹⁾ juhul, kui isikuandmete töötlemisel on struktuuriline roll, tuleb kavandatava määrusega ametilt konkreetselt nõuda, et loodaks sõnaselge vastutusraamistik, millega tagatakse andmekaitsemeetmete järgimine ning esitatakse selle kohta tõendeid. See ameti loodud sõnaselge vastutusraamistik peab sisaldama näiteks järgmisi elemente:

— mõjuhindangul (mis peab sisaldama ka turvariski hinnangut) põhineva andmekaitsepoliitika vastuvõtmine ja vajaduse korral ajakohastamine; andmekaitsepoliitika peab hõlmama ka turvalisuse tagamise kava;

— korrapäraste auditite korraldamine, et hinnata andmekaitsepoliitika piisavust ja selle järgimist (sealhulgas turvalisuse tagamise kava kontrollimine);

— nende auditite tulemuste avalikustamine (vähemalt osaliselt), et tagada sidusrühmadele kindlus andmekaitsemeetmete täitmise osas, ning

— komisjoni andmekaitseametniku ja mõjutatud andmesubjektide ning vajaduse korral ka teiste sidusrühmade ja ametiasutuste teavitamine andmetega seotud rikkumistest ja muudest turvaprobbleemidest ⁽²⁾.

22. Samaväärsed nõuded peavad kehtima ka riiklikele reguleerivatele asutustele ja teistele asjaomastele Euroopa Liidu asutustele.

c) Teabe avalikustamine Energeetikasektori Reguleerivate Asutuste Koostööameti poolt

23. Artikli 9 lõikes 2 esitatud nõude, mille kohaselt amet peab osa tema valduses olevast teabest avalikustama, eesmärk ei ole Euroopa andmekaitseinspektori arusaamise kohaselt anda ametile õigus andmeid kellegi häbistamiseks avaldada ega ettevõtete või üksikisikute rikkumisi avalikustada.

24. Ettepanekus ei öelda aga, kas isikuandmeid on üldse kavas avalikustada. Seega tuleb selguse huvides kavandatavas määruses konkreetselt sätestada, et avalikustatav teave ei tohi hõlmata isikuandmeid, või täpsustada, mis isikuandmeid – kui üldse – tohib avalikustada.

25. Mis tahes isikuandmete avaldamisel tuleb avalikustamise vajadust (nt läbipaistvuse huvides) hoolikalt kaaluda ning see peab olema tasakaalus muude vastanduvate probleemidega, nt vajadusega kaitsta eraelu puutumatust ja asjaomaste üksikisikute isikuandmeid.

26. Seega tuleb enne mis tahes avalikustamist teostada proportsionaalsuse hinnang, võttes arvesse Euroopa Kohtu kehtestatud kriteeriume Schecke kohtuasjas ⁽³⁾. Selles kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus, et isikuandmete kaitsega seoses tohib erandeid ja piiranguid kohaldada üksnes siis, kui see on tingimata vajalik. Euroopa Kohus leidis samuti, et Euroopa institutsioonid peavad uurima avaldamise eri

⁽¹⁾ Vt Euroopa andmekaitseinspektori 14. jaanuari 2011. aasta arvamuse (komisjoni teatise kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Terviklik lähenemisviis isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus”) jaotis 7, http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-01-14_Personal_Data_Protection_EN.pdf

⁽²⁾ Vt Euroopa andmekaitseinspektori eespool viidatud 14. jaanuari 2011. aasta arvamuse jaotis 6.3.

⁽³⁾ Euroopa Kohtu 9. novembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09, Schecke ja Eifert; eelkõige punktid 81, 65 ja 86.

meetodeid, et leida viis, mis oleks kooskõlas avaldamise eesmärgiga ning mis kahjustaks samas kõige vähem andmesubjektide õigust eraelu puutumatusse ning isikuandmete kaitsele.

II.3. Uurimisvolitused (artikkel 10)

Asjakohased sätted

27. Ettepanekuga nähakse ette, et turu kuritarvitamise kahtluse korral järgneb turujärelevalvele uurimine ning et see võib kaasa tuua asjakohased sanktsioonid. Eelkõige artikli 10 lõikega 1 nõutakse liikmesriikidelt riiklikele reguleerivatele asutustele vajalike uurimisvolituste andmist, et tagada siseriingitehinguid ja turu manipuleerimist käsitleva määruse täitmine ⁽¹⁾.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

28. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt artikli 10 lõikes 1 esitatud täpsustuse üle, mille kohaselt i) antakse uurimisvolitused (üksnes) siseriingitehinguid ja turu manipuleerimist käsitleva määruse (artiklid 3 ja 4) täitmise tagamiseks ning ii) neid volitusi kasutatakse proportsionaalselt.

29. Eespool nimetatut arvestades peab ettepanek aga minema kaugemale, et tagada õiguskindlus ja isikuandmete piisav kaitse. Artikli 10 kavandatud tekstis on kaks järgmist põhiprobleemi. Esiteks ei määrata artiklis 10 uurimisvolituste ulatust piisavalt selgelt, näiteks ei ole piisavalt selge, kas tohib taotleda eratelefonikõnede salvestamist või teha eramajas kohapealset kontrolli. Teiseks ei nähta artiklis 10 ette piisavaid menetluslike kaitsemeetmeid põhjendamata eraellu tungimise või isikuandmete väärkasutamise riski vastu, näiteks ei nõuta kohtumäärust.

30. Nii uurimisvolituste ulatust kui vajalikke kaitsemeetmeid peavad eeldatavasti määratlema riiklikud õigusaktid. Artikli 10 lõige 1 annab tõepoolest liikmesriikidele valida, nähes ette, et uurimisvolitusi võib kasutada a) vahetult, b) koostöös teiste asutuste või turul tegutsevate ettevõtjatega või c) suunates küsimuse pädevatele õigusasutustele. Näib, et nimetatud lõikega on lubatud riiklike tavade lahknevused näiteks küsimuses, kas ja mis tingimustel nõutakse kohtumäärust.

31. Kuigi mõnes riiklikus õigusaktis on piisavad menetlus- ja andmekaitsemeetmed juba sätestatud, tuleb andmesubjektide õiguskindluse tagamiseks teha kavandatavas määruses

teatud täpsustusi ning kehtestada Euroopa Liidu tasandil menetlus- ja andmekaitsemeetmete teatud järgmised miinimumnõuded.

32. Üldjuhul rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor, et kui Euroopa Liidu õigusaktidega nõutakse liikmesriikidelt riiklikul tasandil selliste meetmete võtmist, mis mõjutavad põhiõigusi (nt õigus eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele), siis tuleb õigusaktidega nõuda piiravate meetmetega samal ajal ka tõhusate meetmete võtmist, et tagada asjaomaste põhiõiguste kaitse. Teisisõnu tuleb eraellu potentsiaalselt sekkuvate meetmete, nagu uurimisvolituste ühtlustamisel ühtlustada parimate tavade järgi ka piisavaid menetlus- ja andmekaitsemeetmeid.

33. Selline lähenemisviis võib aidata vältida liiga suuri lahknevusi riiklikul tasandil ning tagada kogu Euroopa Liidus isikuandmete rangem ja ühtlasem kaitse.

34. Kui minimaalseid kaitsemeetmeid ei ole selles etapis võimalik ühtlustada, soovib Euroopa andmekaitseinspektor kavandatava määrusega nõuda liikmesriikidelt konkreetselt vähemalt riiklike rakendusmeetmete vastuvõtmist, et tagada vajalikud menetlus- ja andmekaitsemeetmed. See on eriti oluline, sest õigusakti vormiks on valitud määrus, mis on vahetult kohaldatav ning mis üldjuhul ei nõua tingimata liikmesriikidelt edaspidiseid rakendusmeetmeid.

II.4. Kohapealsed kontrollid (artikli 10 lõike 2 punkt c)

Asjakohased sätted

35. Ettepanekuga nõutakse, et riiklikele reguleerivatele asutustele antavad uurimisvolitused peavad hõlmama konkreetseid volitusi kohapealsete kontrollide tegemiseks (artikli 10 lõike 2 punkt c).

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

36. Ei ole selge, kas kõnealused kontrollid piirduvad turuosaliste ärivaldustega (ruumid, territoorium ja sõidukid) või laienevad ka üksikisikute eravaldustele (ruumid, territoorium ja sõidukid). Ühtlasi ei ole selge, kas neid kontrolle tohib teha ka ette hoiatamata („etteteatamata kontrollkäigud”).

37. Kui komisjon kavatseb nõuda, et liikmesriigid lubaksid reguleerivatel asutustel teha üksikisikute eravaldustes kohapealseid kontrolle või etteteatamata kontrollkäike, tuleb seda esiteks selgesti sätestada.

⁽¹⁾ On oluline märkida, et kavandatava määrusega Energiasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametile selliseid uurimisvolitusi ei anta. Neid volitusi ei ole ametile antud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 713/2009, millega luuakse Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet, ELT L 211, 14.8.2009, lk 1.

38. Teiseks rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor samuti seda, et eravaldustes (nt üksikisikute eramajades) tehtavate kohapealsete kontrollide proportsionaalsus ei ole enesestmõistetav ning kui see on ette nähtud, tuleb seda konkreetselt põhjendada.
39. Kolmandaks on sellisel juhul vaja ka lisakaitsemeetmeid, seda eelkõige nimetatud kontrollide tegemise tingimuste suhtes. Ettepanekus tuleb näiteks piiranguteta täpsustada, et kohapealset kontrolli tohib üksikisiku kodus teha üksnes siis, kui on olemas mõistlik ja konkreetne kahtlus, et määruse artiklite 3 ja 4 (s.o siseringitehinguid ja turuga manipuleerimist keelavate sätete) raskeid rikkumisi kinnitavaid tõendeid hoitakse just seal. Ettepanekuga on oluline nõuda kõikidelt liikmesriikidelt ka kohtumäärust ⁽¹⁾.
40. Neljandaks tuleb proportsionaalsuse tagamiseks ja eraellu liigse sekkumise vältimiseks eluruumide ettetatamata kontrolli lubada lisatingimusel, et kui kontrollist oleks ette teatatud, oleks tõendid tõenäoliselt hävitatud või neid võltsitud. See peab olema kavandatud määruses selgesti sätestatud.

II.5. Õigus nõuda olemasolevaid telefonikõnede salvestisi ja andmeliiklusandmeid (artikli 10 lõike 2 punkt d)

Asjakohased sätted

41. Artikli 10 lõike 2 punkti d kohaselt peavad riiklike reguleerivate asutuste volitused sisaldama ka konkreetset õigust nõuda olemasolevaid telefonikõnede salvestisi ja andmeliiklusandmeid.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

42. Euroopa andmekaitseinspektor tunnistab telefonikõnede salvestiste ja andmeliiklusandmete osakaalu siseringitehingute juhtumites, eelkõige sisingi isikute ja kauplejatega suhete loomisel. Sellele vaatamata ei ole nimetatud õiguse ulatus piisavalt selge ega ole ette nähtud ka asjakohaseid menetlus- ja andmekaitsemeetmeid. Seepärast soovib Euroopa andmekaitseinspektor ettepanekut selgitada järgmisel viisil. Eelkõige tuleb käsitleda järgmisi probleeme.

- a) Mis tüüpi telefonikõnesalvestisi ja andmeliiklusandmeid tohib nõuda?

43. Ettepanekus tuleb õiguskindluse eesmärgil kõigepealt selgitada, mis tüüpi andmeid võivad asutused vajaduse korral nõuda.
44. Uurimisvolituste ulatus tuleb ettepanekus konkreetselt piirata i) telefonivestluste, e-kirjade ja muude andmeliiklusandmete sisuga, mida kauplejad koguvad niigi majanduseesmärkidel korrapäraselt ja õiguspäraselt tehingute tõenditena, ning ii) andmeliiklusandmetega (nt kes, kellele

ja millal telefonikõne tegi või teavet edastas), millele on asjaomaste turuosaliste (kauplejate) kaudu juba niigi vahetu juurdepääs.

45. Lisaks sellele tuleb ettepanekus ka täpsustada, et andmeid tohib koguda üksnes seaduslikul eesmärgil ja kooskõlas andmekaitse kehtivate õigusaktidega, mis hõlmavad direktiivi 95/46/EÜ artiklite 10 ja 11 kohaselt ka andmesubjektidele piisava teabe edastamist.

- b) Millele viitab tingimus „olemasolev“?

46. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt selle üle, et ettepanekuga piiratakse kõnealust õigust „olemasolevate“ andmetega ega nõuta seega, et reguleerivad asutused kasutaksid oma volitusi selleks, et kohustada kauplejat või kolmandat poolt telefonisidet või andmeliiklusandmete edastamist uurimise eesmärgil spetsiaalselt pealt kuulama, jälgima või salvestama.

47. Mis tahes kahtluse vältimiseks tuleb seda kavatsust aga vähemalt põhjendustes selgemini väljendada. Kavandatav määrus ei tohi jätta sellist tõlgendusvõimalust, et riiklikele reguleerivatele asutustele antakse õiguslik alus telefonisidet või andmeliiklust salaja või avalikult, kohtuordeniga või ilma selleta pealt kuulata, jälgida või salvestada.

- b) Kas nõutakse ainult andmeliiklusandmeid või võidakse nõuda ka telefoni- ja andmeliikluse sisu?

48. Ettepaneku tekstis mainitakse üksnes olemasolevaid telefonikõnede salvestisi ja andmeliiklusandmeid. On ebaselge, kas võidakse nõuda nii olemasolevate telefonikõnede ja andmeliikluse sisu kui ka andmeliiklusandmeid (s.o kes, kellele ja millal telefonikõne tegi või teavet edastas).

49. Seda tuleb kavandatava määruse sätetes selgemini väljendada. Tuleb selgesti täpsustada – nagu on arutatud punktides 43–45 –, mis tüüpi andmeid võidakse nõuda ning eelkõige tagada nende kogumine kooskõlas andmekaitse kehtivate õigusaktidega.

- c) Kas andmeid võidakse nõuda ka internetiteenuse osutajatelt ja sideettevõtelt?

50. Ettepanekus tuleb ühemõtteliselt sätestada, kellelt tohivad riiklikud reguleerivad asutused andmeid nõuda. Sellega seoses mõistab Euroopa andmekaitseinspektor, et artikli 10 lõike 2 punkti d eesmärk ei ole lubada riiklikel asutustel

⁽¹⁾ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 25. veebruari 1993. aasta otsus kohtuasjas 82/1991/334/407 Funke vs. Prantsusmaa, punktid 55–57.

- nõuda andmeliiklusandmeid üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujatel⁽¹⁾ (nt telefoniettevõtted või internetiteenuse osutajad).
51. Ettepanekus ei viidata tõepoolest teenuseosutajatele ega kasutata ka terminit „andmeliiklusandmed”. Oluline on, et ettepanekus ei ole ei kaudselt ega otseselt viidatud asjaolule, et erandeid võidakse taotleda eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlevas direktiivis⁽²⁾ (millega kehtestatakse üldpõhimõte, et andmeliiklusandmeid tohib edaspidi töödelda üksnes arveldamiseks ja sidumistasude maksmiseks) sätestatud nõuete alusel.
52. Mis tahes kahtluse vältimiseks soovib Euroopa andmekaitseinspektor, et asjaolu, et ettepanekus ei esitata mingit õiguslikku alust üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujatel andmete nõudmiseks, tuleb selgesti sätestada kavandatava määruse tekstis, vähemalt selle põhjendustes.
- d) Kas andmeid võidakse nõuda muudelt kolmandatelt isikutelt?
53. Ettepanekus tuleb täpsustada, kas riiklikud reguleerivad asutused võivad andmeid nõuda üksnes uurimisel turuosaliselt või on neil õigus nõuda ka kolmandate isikute andmeid (nt uurimisel turuosalisega tehtud tehingu osalise andmeid või selle hotelli andmeid, kus siseringitehingus kahtlustatav üksikisik peatus).
- e) Kas võidakse nõuda ka isiklike andmeid?
54. Ettepanekuga tuleb ühtlasi selgitada, kas ametiasutused võivad nõuda üksikisikute, nt uurimisel turuosalise töötajate või juhtide isiklike andmeid (nt isiklike mobiilsidevahendite kaudu saadetud tekstisõnumeid või kodus interneti kasutamisel koduarvutisse salvestatud lehitsemisandmeid).
55. Isiklike andmete nõudmise proportsionaalsus on vaieldav ning, kui see on ette nähtud, tuleb seda konkreetselt põhjendada.
56. Kui ametiasutused nõuavad mis tahes isiklike andmeid, siis tuleb samamoodi kui kohapealsete kontrollide korral (vt eespool punktid 35–40) ettepanekuga nõuda kohtumäärust ning edasisi konkreetseid kaitsemeetmeid.

II.6. Turu kuritarvitamise kahtlusest teatamine (artikkel 11): otstarbe piiramine ja andmete säilitamine

Asjakohased sätted

57. Piiriüleses koostöös on Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametil oluline roll – ta peab hoiatama riiklike reguleerivaid asutusi turu võimaliku kuritarvitamise eest ja lihtsustama teabevahetust. Koostöö lihtsustamiseks peavad ka riiklikud reguleerivad asutused, juhul kui neil on piisavalt alust kahtlustada kavandatava määruse mis tahes rikkumist, artikli 11 lõike 2 kohaselt ametile sellest võimalikult konkreetsel viisil teatama. Koordineeritud lähenemisviisi tagamiseks peavad artikli 11 lõike 3 kohaselt teavet omavahel jagama riiklikud reguleerivad asutused, pädevad finantsjärelevalveasutused, Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Amet ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus⁽³⁾.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

58. Otstarbe piiramise põhimõtte⁽⁴⁾ kohaselt tuleb ettepanekus selgesti sätestada, et kõiki kavandatava määruse artikli 11 alusel edastatud isikuandmeid (aruandeid turu kuritarvitamise kahtluse kohta) tohib kasutada üksnes teatatud turu kuritarvitamise kahtluse uurimiseks. Ühelgi juhul ei tohi teavet kasutada kõnealuse eesmärgiga vastuolulistel eesmärkidel.
59. Andmeid ei tohi pikka aega säilitada, eelkõige kui saab tõendada, et algne kahtlus on osutunud alusetuks. Nendel juhtudel peab andmete edasine säilitamine olema konkreetselt põhjendatud⁽⁵⁾.
60. Seoses sellega tuleb ettepanekuga kõigepealt sätestada pikim säilitusaeg, mille jooksul Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet ja teabe teised adressaadid tohivad andmeid säilitada, võttes arvesse andmete säilitamise eesmäärke. Kõik teatatud turu kuritarvitamise kahtlusega seotud isikuandmed tuleb kõikide adressaatide andmetest pärast teatud aja möödumist kustutada, välja arvatud juhul, kui turu kuritarvitamise kahtluse tulemusel on

⁽¹⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/21/EÜ, 7. märts 2002, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta („raamdirektiiv”) artikli 2 punkt c, ELT L 108, 24.4.2002, lk 33.

⁽²⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, 12. juuli 2002, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) artikli 6 lõige 1, ELT L 201, 31.7.2002, lk 37.

⁽³⁾ ESMA on Euroopa Liidu sõltumatu asutus, mis osaleb Euroopa Liidu finantssüsteemi stabiilsuse kaitsmisel, tagades väärtpaberituru tõrjumatuse, läbipaistvuse, tõhususe ja nõuetekohase toimimise ning investorite kaitse suurendamise.

⁽⁴⁾ Vt direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punkt b ja määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 4 lõike 1 punkt b.

⁽⁵⁾ Näitena viitab Euroopa andmekaitseinspektor selles kontekstis Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2008. aasta otsusele kohtuasjas S ja Marper vs. Ühendkuningriik (2008) (rakendusaktid nr 30562/04 ja 30566/04), mille kohaselt kriminaalkuriteos süüdi mõistmata isikute andmete pikaajaline säilitamine rikub nende Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 8 tulenevat õigust eraelu puutumatusse.

alustatud konkreetne uurimine, mis veel kestab. Euroopa andmekaitseinspektor on arvamisel, et välja arvatud juhul, kui pikem säilitusaeg on selgelt põhjendatud, tuleb andmed kustutada hiljemalt kahe aasta jooksul pärast kahtlusest teatamist ⁽¹⁾.

61. Kui kahtlus osutub alusetuks ja/või uurimine lõpetatakse ilma edasisi meetmeid võtmata, tuleb ettepanekuga kohustada, et teavitav reguleeriv asutus, Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet ja mis tahes kolmas isik, kellel on juurdepääs turu kuritarvitamise kahtlusega seonduvale teabele, teataksid kiiresti nende osapooltele, et nad saaksid oma andmeid ajakohastada (ja/või teatada kahtlusega seonduva teabe oma andmetest kohe või pärast asjakohase proportsionaalse säilitamisaja lõppu kustutada) ⁽²⁾.
62. Need sätted aitavad tagada, et kinnitamata kahtlustuse korral (või kui juhtumit täpsemalt ei uurita) või kui kahtlus on osutunud alusetuks, ei hoita süütu isikuid liiga pika aja jooksul nn mustas nimekirjas ega kahtluse all (vt direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 punkt e ja määruse (EÜ) nr 45/2001 vastava artikli 4 punkt e).

II.7. Andmete edastamine kolmandatele riikidele (artikkel 14)

Asjakohased sätted

63. Kavandatava määruse artiklites 7, 8 ja 11 on sätestatud andme- ja teabevahetus Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööameti (ACER), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse (ESMA) ja liikmesriikide ametiasutuste vahel. Artiklis 14 („Suhted kolmandate riikidega”) on sätestatud, et ACER „võib sõlmida halduskokkuleppeid rahvusvaheliste organisatsioonide ja kolmandate riikide ametiasutustega”. See võib viia isikuandmete edastamiseni ACER-ilt ja võib-olla ka ESMA-lt ja/või liikmesriikide ametiasutustelt, rahvusvahelistele organisatsioonidele ja kolmandate riikide ametiasutustele.

Euroopa andmekaitseinspektori märkused ja soovitused

64. Euroopa andmekaitseinspektor soovib ettepaneku artiklis 14 selgitada, et isikuandmeid tohib edastada üksnes kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikliga 9 ja direktiivi 95/46/EÜ artiklitega 25 ja 26. Eelkõige tohib andmete rahvusvaheline edastamine toimuda üksnes siis, kui asjaomane kolmas riik tagab piisava kaitse, või piisavat kaitset mitte tagavate kolmandate riikide asutustele või üksikisikutele üksnes juhul, kui vastutav töötleja tõendab piisavate kaitsemeetmete olemasolu seoses eraelu puutumatus, üksikisiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ning vastavate õiguste kasutamisega.

⁽¹⁾ Kui kahtlus osutub põhjendatuks ning selle tulemuseks on edukas uurimine, tuleb ettepanekuga sätestada uurimise lõpetamisele järgnev konkreetne sobiva pikkusega säilitamisaeg.

⁽²⁾ See teave tuleb esitada ka asjaomasele andmesubjektile.

65. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et erandeid (nt määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 9 lõikes 6 ja direktiivi artikli 26 lõikes 1 nimetatud erandeid) ei tohi põhimõtteliselt kasutada kolmandatele riikidele massilise, süstemaatilise ja/või struktuurilise andmeedastamise põhjendamiseks.

II.8. Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööameti uurimistega seotud koordineerimistegevuste eelkontroll

66. Mõningad Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööameti, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse ja liikmesriikide ametiasutuste vahel jagatavad andmed kahtlustatavate rikkumiste kohta sisaldavad tõenäoliselt ka isikuandmeid, nagu rikkumistes kahtlustatavate või teiste asjaomaste isikute (nt tunnistajad, rikkumisest teatajad, kauplemisega seotud ettevõtete töötajad või teised nende nimel tegutsevad isikud) identiteet.

67. Määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 27 lõikes 1 on sätestatud, et tööstustoimingute suhtes, mis tõenäoliselt kujutavad oma olemuse, ulatuse või eesmärkide tõttu konkreetset ohtu andmesubjektide õigustele ja vabadustele, teostab Euroopa andmekaitseinspektor eelkontrolli. Artikli 27 lõikega 2 kinnitatakse konkreetset, et oletatavate õigusrikkumiste ja õigusrikkumistega seonduvate andmete töötlemine kujutavad nimetatud ohte ning vajab eelkontrolli. Arvestades Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametile ette nähtud rolli uurimiste koordineerimisel, tundub tõenäoline, et ta töötleb oletatavate õigusrikkumistega seotud andmeid ja tema tegevusi tuleb seega eelkontrollida ⁽³⁾.

68. Euroopa andmekaitseinspektor võib eelkontrolli raamistikus anda Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametile edasisi suuniseid ja konkreetseid soovitusi andmekaitse-eeskirjade täitmise kohta. Ameti tegevuste eelkontrollimine võib luua ka lisandväärtust, arvestades, et ameti asutamismääruses (EÜ) nr 713/2009 puudub mis tahes viide isikuandmete kaitsele ning selle kohta ei ole Euroopa andmekaitseinspektor õiguslikku arvamust esitanud.

III. JÄRELDUSED

69. Ettepanekuga tuleb täpsustada, kas isikuandmeid tohib turujärelevalve ja aruandluse kontekstis töödelda ning mis kaitsemeetmeid tuleb kohaldada. Kui aga isikuandmete töötlemist ei ole ette nähtud (või kui selline töötlemine on erandlik ning seda tehakse üksnes harvadel juhtudel, kus hulгимүүгитургудel kaupleb energiaga üksikisik, mitte juriidiline isik), tuleb seda ettepanekus selgesti sätestada, vähemalt põhjendustes.

⁽³⁾ Direktiivi 95/46/EÜ artikli 20 kohaselt vastu võetud riiklike andmekaitse õigusaktide alusel peavad riiklikud või piirkondlikud andmekaitseasutused võib-olla ka riiklike ametiasutuste andmetöötlust eelkontrollima.

70. Andmekaitse, -turvalisuse ja vastutuse sätteid tuleb selgitada ja veelgi tõhustada, eelkõige kui isikuandmete töötlemisel on struktuurilisem roll. Komisjon peab kehtestama piisavad kontrollimeetmed, et tagada andmekaitseõuete täitmine ja sellekohaste tõendite esitamine (vastutus).
71. Ettepanekuga tuleb täpsustada, kas kohapealsed kontrollid piirduvad turuosalise ärialdustega (ruumid ja sõidukid) või laienevad ka üksikisikute eravaldustele (ruumid ja sõidukid). Viimasel juhul tuleb selle volituse vajadust ja proportsionaalsust selgesti põhjendada ning taotleda kohtumäärust ja täiendavaid kaitsemeetmeid. See peab olema kavandatud määruses selgesti sätestatud.
72. Tuleb täpsustada, mis on „olemasolevate telefonikõnede salvestiste ja andmeliiklusandmete” nõudmise volituse ulatus. Ettepanekus tuleb ühemõtteliselt sätestada, mis andmeid ja kellelt tohib nõuda. Asjaolu, et üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujatel ei tohi nõuda mingeid andmeid, tuleb selgesti sätestada kavandatava määruse tekstis, vähemalt selle põhjendustes. Ettepanekuga tuleb ühtlasi selgitada, kas ametiasutused võivad nõuda üksikisikute, nt uurimisaluse turuosalise töötajate või juhtide isiklike andmeid (nt isiklike mobiilsidevahendite kaudu saadatud tekstisõnumeid või koduarvuti interneti lehitsemisandmeid). Kui see on lubatud, tuleb sellise volituse vajadust ja proportsionaalsust selgesti põhjendada ning ettepanekuga tuleb nõuda kohtumääruse olemasolu.
73. Seoses turu kuritarvitamise kahtlusest teatamisega tuleb ettepanekuga selgesti sätestada, et nendes andmetes sisalduvaid mis tahes isikuandmeid tohib kasutada üksnes teatud turu kuritarvitamise kahtluse uurimiseks. Kõik teatatud turu kuritarvitamise kahtlusega seotud isikuandmed tuleb kõikide saajate andmete hulgast pärast teatud aja möödumist kustutada (kui ei ole põhjendatud teisiti, siis hiljemalt kahe aasta jooksul pärast teatamist), välja arvatud juhul, kui turu kuritarvitamise kahtluse tulemusel on alustatud konkreetne uurimine, mis veel kestab (või on kahtlus osutunud põhjendatuks ning selle tulemusel alustati edukat uurimist). Samuti peavad teabevahetuse pooled, kui kahtlus osutub alusetuks ja/või uurimine on edasisi meetmeid võtmata lõpetatud, saatma üksteisele ajakohastatud teavet.
74. Seoses isikuandmete edastamisega kolmandatele riikidele tuleb ettepanekus täpsustada, et põhimõtteliselt tohib andmeid edastada piisavat kaitset mitte tagavate kolmandate riikide asutustele või üksikisikutele üksnes juhul, kui vastutav töötleja tõendab piisavate kaitsemeetmete olemasolu üksikisikute eraelu puutumatusel ning põhiõiguste ja -vabaduste ning vastavate õiguste kasutamise osas.
75. Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet peab esitama Euroopa andmekaitseinspektorile eelkontrolliks oma isikuandmete töötlemistoimingud, mis on seotud kavandatava määruse artikli 11 kohaselt toimuvate uurimiste koordineerimisega.

Brüssel, 21. juuni 2011

Euroopa andmekaitseinspektori asetäitja
Giovanni BUTTARELLI