



00671/11/PL
WP 183

**Opinia 12/2011 na temat inteligentnego pomiaru zużycia
(*smart metering*)**

Przyjęta w dniu 4 kwietnia 2011 r.

Grupa robocza została ustanowiona na mocy art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Jest ona niezależnym europejskim organem doradczym w zakresie ochrony danych i prywatności. Zadania grupy określone są w art. 30 dyrektywy 95/46/WE i art. 15 dyrektywy 2002/58/WE.

Obsługę sekretariatu zapewnia Dyrekcja Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej, Dyrekcja C (Prawa Podstawowe i Obywatelstwo Unii Europejskiej), B-1049 Bruksela, Belgia, Biuro nr MO-59 06/036.

Strona internetowa: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/index_en.htm

GRUPA ROBOCZA DS. OCHRONY OSÓB FIZYCZNYCH W ZAKRESIE PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

ustanowiona na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r.,

uwzględniając art. 29 i art. 30 ust. 1 lit. a) i ust. 3 tej dyrektywy,

uwzględniając swój regulamin,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCY DOKUMENT:

Wstęp i zakres

Celem niniejszej opinii Grupy Roboczej Art. 29 jest udzielenie wyjaśnień dotyczących ram prawnych funkcjonowania technologii inteligentnego pomiaru w sektorze energetycznym. Opinia nie ma na celu przedstawienia wyczerpującej oceny wszystkich szczegółowych aspektów programów inteligentnego pomiaru w państwach członkowskich, jako że nie pozwala nam na to zróżnicowanie obecnej sytuacji. Inteligentne liczniki oferują nowe możliwości, takie jak przekazywanie szczegółowych informacji na temat zużycia energii, możliwość zdalnego odczytu, opracowywanie nowych taryf i usług w oparciu o profile energetyczne oraz możliwość zdalnego wyłączenia dostaw.

Inteligentne sieci zapewniają jeszcze większe możliwości rozwoju i przetwarzania większej ilości danych osobowych. Na obecnym etapie Grupa Robocza nie zamierza uwzględniać możliwości inteligentnych sieci w zakresie niniejszej opinii. Nie wykluczamy jednak przeprowadzenia dalszych analiz dotyczących inteligentnych sieci, gdy uzyskamy pełniejszy obraz sytuacji.

W dyrektywie w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (2006/32/WE) określono cele w zakresie oszczędności energii, jakie mają być przyjęte przez każde państwo członkowskie. Z myślą o osiągnięciu tych celów, z zastrzeżeniem ograniczonej liczby wyjątków, art. 13 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia konsumentom liczników, które dokładnie oddają zużycie energii i informują o rzeczywistym czasie korzystania z energii. Inteligentne liczniki stanowią część działań na rzecz osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia zrównoważonych dostaw energii do roku 2020.

Dyrekcja Generalna ds. Energii powołała do życia Grupę Zadaniową ds. Inteligentnych Sieci. Grupa Ekspertów 2, która stanowi część Grupy Zadaniowej, zwróciła się o pomoc do Grupy Roboczej Art. 29 w celu uzyskania szerszej analizy środków wdrażanych na szczeblu krajowym. W związku z tym w 2010 r. organom nadzorującym ochronę danych przesłany został kwestionariusz. Sześć pytań dotyczyło poglądów na temat rozwoju inteligentnych sieci (wiele z tych kwestii zostało również poruszonych w niniejszej opinii). Kolejne dwanaście pytań dotyczyło obecnego stanu wdrożenia inteligentnego pomiaru w państwach członkowskich. Państwa członkowskie, które odpowiedziały na powyższe sześć pytań, stwierdziły, że

poziom bezpieczeństwa musi być porównywalny do innych ogromnych przedsięwzięć, takich jak bankowość internetowa. Odpowiedzi na zestaw dwunastu pytań dowiodły z kolei, że kwestia wprowadzania programów inteligentnego pomiaru wśród indywidualnych odbiorców energii jest ważnym i nagłym tematem w wielu państwach członkowskich UE. Inteligentny pomiar ma szczególne znaczenie ze względu na potencjał oddziaływania na życie niemal ogółu obywateli, wszyscy oni bowiem oczekują zaopatrzenia w elektryczność i gaz. Jego zakres jest niezwykle szeroki i nie ogranicza się tylko do tych, którzy są zainteresowani nowinkami technicznymi. Celem jest objęcie nim 80% klientów do 2020 r¹.

Inteligentne liczniki pozwalają na generowanie, przesyłanie i analizę danych dotyczących konsumentów w znacznie większym stopniu niż „tradycyjne”, „nieinteligentne” liczniki. W efekcie umożliwiają operatorowi sieci (określanemu również jako operator systemu dystrybucyjnego – OSD), dostawcom energii i innym podmiotom gromadzenie szczegółowych informacji na temat zużycia energii i sposobu użytkowania oraz podejmowanie decyzji dotyczących poszczególnych konsumentów w oparciu o profile użytkownika. Choć uznaje się, że takie decyzje często mogą przynosić korzyści konsumentom pod względem oszczędności energii, okazuje się również, że istnieje potencjał ingerowania w prywatne życie obywateli poprzez wykorzystywanie urządzeń instalowanych w mieszkaniach. Oznacza to ponadto zmianę naszych zasadniczych stosunków z dostawcami energii, które tradycyjnie polegały na tym, że konsumenci płacili im za dostawy elektryczności i gazu. Proces ten stał się znacznie bardziej złożony wraz z pojawieniem się inteligentnych liczników, jako że osoby, których dane dotyczą, dają dostawcom wgląd w swoje zachowania.

Szeroko dyskutowane zalety inteligentnego korzystania z energii obejmują w odniesieniu do konsumentów możliwość obniżenia rachunków poprzez zmianę zachowań, na przykład korzystanie z energii o innych porach, gdy obowiązują niższe taryfy, a w odniesieniu do branży – możliwość bardziej dokładnego prognozowania popytu, co pozwoli na obniżenie wysokich kosztów magazynowania energii elektrycznej. Realizacja celów w zakresie zmian klimatu uzależniona jest w pewnym stopniu od udostępnienia przez konsumentów danych osobowych, jednak należy to przeprowadzić w taki sposób, by wszystkie podmioty zaangażowane w programy wprowadzania inteligentnych liczników i rozwijania inteligentnej sieci zapewniły ochronę i poszanowanie praw podstawowych osób fizycznych. W przypadku braku takiej ochrony zachodzi ryzyko, że przetwarzanie danych osobowych będzie odbywało się z naruszeniem przepisów krajowych wdrażających dyrektywę 95/46/WE, a konsumenci odrzucą te programy, jako że nie będą godzili się na gromadzenie dotyczących ich danych. Taki sprzeciw może mieć miejsce, nawet jeśli nie dojdzie do naruszenia prawa. Krótko mówiąc, biorąc pod uwagę ochronę danych, Grupa Robocza Art. 29 podkreśla, że choć programy te potencjalnie niosą szeroko zakrojone i znaczące korzyści, wiążą się one również z możliwością przetwarzania rosnącej ilości danych osobowych na bezprecedensową w tej branży skalę oraz

¹ *Smart meters: controlling your energy bill?* [Inteligentne liczniki: rachunki za prąd pod kontrolą?] *Euractiv.com* [on-line]. Artykuł dostępny pod adresem: <http://www.euractiv.com/en/energy-efficiency/smart-meters-controlling-your-energy-bill-links-dossier-257199> [data dostępu: 25 marca 2011]. Artykuł omawia najważniejsze propozycje trzeciego pakietu energetycznego przyjętego w czerwcu 2009 r.

ułatwienia dostępu do danych osobowych szerszemu kręgowi odbiorców niż ma to miejsce obecnie.

Grupa Robocza ma świadomość różnic pomiędzy państwami członkowskimi: w jednych proces ten został w dużej mierze zakończony przy udziale rządu, w innych zaś nie zainstalowano jeszcze liczników.

Istnieją również duże różnice w stopniu zaangażowania organów ochrony danych. Grupa Robocza chciałaby przypomnieć wszystkim stronom zajmującym się problematyką inteligentnego pomiaru, które jeszcze tego nie uczyniły, o znaczeniu przeprowadzenia konsultacji z odnośnymi organami ochrony danych.

Dodatkowe różnice wynikają z charakteru rynku w poszczególnych państwach członkowskich i podziału odpowiedzialności za instalację liczników. W części państw członkowskich odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na państwowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. W innych z kolei istnieje rynek konkurencyjnych dostawców. W niektórych krajach operatorzy systemów dystrybucyjnych odgrywają bardziej znaczącą rolę, jeszcze w innych istnieje obowiązek wymiany liczników u każdego klienta. Gdy rejestr licznika został przesłany do OSD, dostawcom energii może przysługiwać prawo dostępu do informacji, jakie są im potrzebne do zarządzania klientami i wystawiania rachunków. Mogą również uzyskać dostęp do bardziej szczegółowych informacji (np. w celu udzielenia porad dotyczących możliwości zaoszczędzenia energii), ale jedynie za zgodą klienta. OSD uprawniony jest ponadto do gromadzenia szczegółowych informacji na temat zużycia energii przez klientów do celów zarządzania siecią fizyczną i jej utrzymania.

Istnieją również liczne złożone metody komunikacji, w których dodatkowe punkty wejścia i ścieżki danych stwarzają poważne i wymagające kompleksowych rozwiązań wyzwania w zakresie bezpieczeństwa.

Z uwagi na złożone i rozbieżne uwarunkowania zadanie opracowania zaleceń jest potencjalnie trudne i wydaje się, że na obecnym etapie mogą one mieć jedynie ogólny, a nie konkretny charakter. Obecnie wydaje się zatem rozsądne i realistyczne, by jasno określić zakres zadań niniejszej analizy, skupiając się na związkach pomiędzy wymaganiami prawnymi określonymi w dyrektywie o ochronie danych i uwarunkowaniami inteligentnego pomiaru. W miarę potrzeb znajdują się w niej odwołania do badań przeprowadzonych przez Grupę Ekspertów ds. Inteligentnych Sieci². Na przykład przedstawione w niniejszej opinii uwagi na temat prywatności z

² Komisja postanowiła powołać Grupę Zadaniową ds. Inteligentnych Sieci, aby ułatwić i wesprzeć proces wdrażania inteligentnej sieci w całej Unii. Powstały trzy grupy ekspertów, których zadaniem było opracowanie zaleceń w zakresie wdrożenia inteligentnych sieci. W niniejszej opinii oparto się na informacjach zawartych w dokumencie: Grupa Zadaniowa ds. Inteligentnych Sieci, Grupa Ekspertów 2, *Regulatory Recommendations for Data Safety, Data Handling and Data Protection* [Zalecenia regulacyjne w zakresie bezpieczeństwa, przetwarzania i ochrony danych], raport wydany w dniu 16 lutego 2011 r. [online]. Dokument dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/doc/expert_group2.pdf> [data dostępu: 25 marca 2011 r.]

założenia (ang. *Privacy by Design*) i bezpieczeństwa są zbieżne z zaleceniami Grupy. Nie ulega wątpliwości, że inteligentne liczniki zaczynają wchodzić do powszechnego użytku, a zatem zachodzi pilna potrzeba uzyskania wspólnego pojęcia na temat tego, w jaki sposób dane osobowe są przetwarzane przez te liczniki i jakie wiążą się z tym problemy, nawet jeśli niniejsze opracowanie nie ma wyczerpującego charakteru.

Niniejsza opinia dotyczy następujących kwestii: definicji danych osobowych w kontekście inteligentnego pomiaru, administracji danymi i przeglądu podstaw prawnych przetwarzania. Przedstawione zalecenia opierają się na obecnym stanie wiedzy, ale w przyszłości prawdopodobnie zajdzie potrzeba przeprowadzenia dalszych analiz dotyczących nowych kwestii (np. inteligentnych urządzeń).

Definicje

Istnieje szereg różnych definicji inteligentnych liczników i inteligentnej sieci, biorąc jednak pod uwagę kwestie i priorytety wskazane przez Grupę Roboczą Art. 29, należałoby przyjąć następujące definicje.

Inteligentne liczniki są instalowane w mieszkaniach odbiorców energii i posiadają zdolność dwustronnej komunikacji. Informują konsumentów o ilości zużywanej energii, przy czym informacja ta może być również przekazywana dostawcom energii i innym wyznaczonym podmiotom. Kluczową cechą inteligentnych liczników jest możliwość zdalnej komunikacji pomiędzy licznikiem i upoważnionymi podmiotami, takimi jak dostawcy, operatorzy sieci, upoważnione osoby trzecie lub przedsiębiorstwa usług energetycznych. Inteligentne liczniki mogą zwiększyć częstotliwość komunikacji pomiędzy konsumentem i innymi podmiotami, a tym samym ilość danych o konsumencie udostępnianych innym podmiotom. Gromadzenie i wykorzystywanie danych odbywa się na znacznie szerszą skalę i do większej liczby celów niż w przypadku tradycyjnych, „nieinteligentnych” liczników, które są fizycznie odczytywane we względnie dużych odstępach czasu.

W najbardziej abstrakcyjnym i podstawowym sensie inteligentny licznik dokonuje pomiaru odzwierciedlającego zużycie energii w lokalu. Wskazanie wraz z innymi informacjami może zostać na pewnym etapie wysłane poza lokal. W przypadku niektórych modeli dane są przesyłane bezpośrednio do centrali komunikacyjnej, w której zarządza się danymi z inteligentnych liczników. W centrali dane mogą być udostępniane operatorom systemu dystrybucyjnego, dostawcom i przedsiębiorstwom usług energetycznych.

Wdrożenie inteligentnych liczników jest warunkiem istnienia inteligentnej sieci. Inteligentna sieć elektryczna wykorzystuje informacje od użytkowników w celu planowania dostaw energii elektrycznej w bardziej wydajny i oszczędny sposób, niż było to możliwe przed wprowadzeniem inteligentnych rozwiązań.

Zastosowanie przepisów o ochronie danych do przetwarzania danych zgromadzonych za pośrednictwem inteligentnych liczników

W przypadku gdy informacje generowane i przesyłane przez inteligentny licznik zawierają dane osobowe, Grupa Robocza stwierdza, że dyrektywa 95/46/WE ma zastosowanie do przetwarzania takich danych.

Na podstawie ogólnych informacji dostępnych na ten temat oraz szczegółowych dyskusji na szczeblu krajowym dotyczących funkcjonowania inteligentnych liczników ustalono, że można przyjąć, iż przetwarzaniu podlegają następujące rodzaje danych:

- niepowtarzalny numer identyfikacyjny inteligentnego licznika lub niepowtarzalny numer identyfikacyjny lokalu (nawet w przypadku braku takich identyfikatorów licznik można zidentyfikować na podstawie wykresu obciążenia energetycznego);
- metadane dotyczące konfiguracji inteligentnego licznika;
- opis przesyłanego komunikatu, np. odczyt licznika lub zgłoszenie przypadku manipulowania licznikiem;
- sygnatura daty i godziny;
- treść komunikatu.

Komunikat może zawierać następujące rodzaje informacji:

- odczyt licznika. Może to być pojedynczy odczyt lub grupa odczytów w przypadku bardziej złożonej taryfy;
- zgłoszenia. Licznik może wysłać komunikat informujący o zdarzeniu, które spowodowało uruchomienie alarmu licznika;
- informacje sieciowe, np. napięcie, przerwy w dostawie prądu i jakość prądu;
- graficzne przedstawienie obciążenia o różnym poziomie szczegółowości.

Dane mogą być przesyłane administratorowi danych w czasie rzeczywistym lub przechowywane w pamięci inteligentnego licznika. W świetle dyrektywy o ochronie danych w obu tych przypadkach uznaje się, że dane zostały zgromadzone przez administratora danych.

Wykaz ten nie jest wyczerpujący, Grupa Robocza stwierdza jednak, że funkcjonowanie inteligentnych liczników - a co za tym idzie, dalszy rozwój inteligentnych sieci i urządzeń - oznacza przetwarzanie danych osobowych zgodnie z definicją zawartą w art. 2 dyrektywy 95/46/WE i interpretacją Grupy Roboczej zawartą w opinii 4/2007. Ponadto, z uwagi na wzrost ilości przetwarzanych danych osobowych, możliwość zdalnego zarządzania łącznością i prawdopodobieństwo tworzenia profili energetycznych w oparciu o szczegółowe odczyty licznika zachodzi konieczność odpowiedniego uwzględnienia prawa osób fizycznych do prywatności.

Ustalenie, że dochodzi do przetwarzania danych osobowych, opiera się na następujących przesłankach:

1. generowane przez inteligentne liczniki wyżej wymienione dane są skojarzone w większości przypadków z niepowtarzalnymi identyfikatorami, takimi jak numer identyfikacyjny licznika. W przypadku indywidualnych odbiorców energii identyfikator ten jest nierozzerwalnie powiązany z osobą, na którą wystawiany jest rachunek. Innymi słowy, urządzenie to umożliwia wskazanie konkretnej osoby spośród innych konsumentów;
2. informacje gromadzone w ramach usługi inteligentnego pomiaru dotyczą ponadto profilu energetycznego konsumenta wynikającego z jego sposobu użytkowania energii i służą do podejmowania decyzji bezpośrednio go

dotyczących. Taka decyzja w najbardziej oczywisty sposób dotyczy kształtowania poziomu opłat za dostawę energii, przy czym nie ogranicza się tylko do fakturowania;

3. szeroko reklamowane korzyści z wprowadzenia inteligentnych liczników, takie jak spadek ogólnego zużycia energii w państwach członkowskich, są dodatkowym argumentem na poparcie tej tezy. Jest rzeczą oczywistą, że cel ten można osiągnąć jedynie wówczas, gdy uda się jednocześnie zmniejszyć zużycie wśród indywidualnych konsumentów, a według dostawców energii i sieci energetycznych jest to w dużej mierze uzależnione od zgromadzenia dużej ilości informacji na temat zachowań konsumentów.

Definicja administratora danych w kontekście inteligentnych liczników

Ustalono, że dyrektywa 95/46/WE nakłada na administratora danych obowiązki w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Przed stwierdzeniem, jak obowiązki te przedstawiają się w kontekście niniejszej opinii, ważne jest, by Grupa Robocza przedstawiła swój pogląd na temat tego, jakie osoby prawne są objęte zakresem definicji administratora danych.

Wdrożenie inteligentnych liczników oznacza, że w procesie przetwarzania danych osobowych bierze udział wiele organizacji, w szczególności dostawcy energii, operatorzy sieci energetycznych, organy regulacyjne, organy państwowe, usługodawcy zewnętrzni i przedsiębiorstwa telekomunikacyjne. Z uwagi na liczbę i złożoność zachodzących relacji prawdopodobnie trudno będzie zastosować odnośne definicje, niemniej jednak zawarta w niniejszej opinii analiza odzwierciedla podejście przyjęte przez Grupę Roboczą w Opinii 1/2010 w sprawie pojęć „administrator danych” i „przetwarzający”. Należy zatem dokonać jasnego przydziału obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych, aby w praktyce odpowiednio zagwarantować przestrzeganie zasad ochrony danych.

Dostawcy energii

W niektórych państwach członkowskich osobą prawną ponoszącą największą odpowiedzialność za przetwarzanie danych osobowych jest dostawca. Dostawca zawiera umowę z osobą, której dane dotyczą, inicjując tym samym proces przetwarzania, natomiast poprzez wskazanie, jakich danych potrzebuje w celu realizacji swoich zadań oraz w jaki sposób zamierza je gromadzić, przechowywać i wykorzystywać, w oczywisty sposób określa cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Wyraźnie stawia go to w pozycji administratora danych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych generowanych przez licznik energii. Grupa Robocza jest zdania, że bez względu na dodatkowe złożone kwestie wynikłe z inteligentnego pomiaru dostawcy pozostają w tym kontekście administratorami danych.

Operatorzy sieci lub operatorzy systemu dystrybucyjnego (OSD)

W innych modelach operator systemu dystrybucyjnego, do którego należy sieć, odpowiada za instalację i funkcjonowanie systemu inteligentnych liczników. OSD odpowiada również za określenie sposobu gromadzenia, przechowywania i wykorzystywania danych. W modelu tym OSD pełni funkcję administratora danych.

W przypadku gdy dostawcy energii mają prawo dostępu do danych przekazywanych przez liczniki i wykorzystują je do własnych celów (np. do wystawiania rachunków lub udzielania porad konsumentom), pełnią oni również funkcję administratora danych w odniesieniu do przetwarzanych przez siebie danych osobowych.

Inne podmioty

Wiele innych podmiotów może potencjalnie przetwarzać dane osobowe podczas realizacji zadań w ramach programu wprowadzania inteligentnych liczników. Niektóre z tych podmiotów mogą wręcz jeszcze nie istnieć i powstać dopiero wtedy, gdy skutki zmiany w kierunku przetwarzania większej ilości danych osobowych w pełni się uwidocznia. Dlatego tworzenie ostatecznego wykazu nie byłoby wskazane na obecnym etapie. Należy również pamiętać o różnicach modeli i koncepcji dostaw pomiędzy państwami członkowskimi. Jeśli jednak nie dojdzie do porozumienia pomiędzy wszystkimi stronami co do zastosowania definicji administratora danych, istnieje zwiększone ryzyko nieprzestrzegania przepisów i dobrych praktyk. Mając to na uwadze, Grupa Robocza zwraca uwagę wszystkich stron na następujące ważne kwestie:

1. W niektórych modelach wdrożenia tworzona jest centralna jednostka komunikacyjna odpowiedzialna za zarządzanie przesyłem danych pomiędzy licznikiem i dostawcą. Istnieje możliwość, by jednostka ta pełniła funkcję przetwarzającą, działając wyłącznie na polecenie dostawców, od których otrzymuje i którym wysyła dane. Natomiast w przypadku gdy jednostka komunikacyjna brałaby udział w decydowaniu o możliwości ujawnienia danych osobowych osobie trzeciej lub przetwarzania danych do nowych celów, przyjąłaby ona funkcję administratora danych w odniesieniu do przetwarzania takich danych osobowych.
2. Ważną rolę pełnią również organy regulacji energetyki. Mogą one mieć dostęp do danych w celu kształtowania polityki i prowadzenia badań. O ile dane te są danymi osobowymi, organ regulacyjny w oczywisty sposób będzie pełnić rolę administratora danych.
3. Usługodawcy zewnętrzni (często określani jako przedsiębiorstwa usług energetycznych – ESCO) będą odgrywali coraz ważniejszą rolę w zakresie wykorzystywania danych generowanych przez inteligentne liczniki. Przedsiębiorstwo usług energetycznych pełni rolę administratora danych w przypadku, gdy ujawniane są mu dane osobowe w celu świadczenia usługi na rzecz konsumenta lub innego podmiotu, na przykład dostawcy.

Legalność przetwarzania i uzasadnione cele przetwarzania

Po ustaleniu, że osobą prawną należy uznać za administratora danych, należy określić wymagania prawne nałożone na administratora danych na mocy dyrektywy o ochronie danych. Zgodnie z art. 6 dyrektywy dane osobowe muszą być przetwarzane w sposób rzetelny i legalny. Legalność przetwarzania danych osobowych wymaga spełnienia co najmniej jednego z sześciu warunków określonych w art. 7 dyrektywy.

Grupa Robocza stwierdza, że w wielu – jeśli nie we wszystkich – państwach członkowskich wciąż zachodzi potrzeba wyjaśnienia lub właściwego zdefiniowania ścisłych celów przetwarzania danych osobowych przechowywanych lub przekazywanych przez inteligentny licznik. W tym świetle Grupa Robocza zaleca określenie takich celów, zanim wysunięte zostanie twierdzenie o legalności przetwarzania. Grupa Robocza zauważa również, że każdy cel musi być sam w sobie legalny i że taki cel nie może służyć do usankcjonowania innego celu. W szczególności nie wolno ponownie przetwarzać danych osobowych do celów niezgodnych z celem, w jakim były pierwotnie gromadzone.

Grupa Robocza uważa, że w tym kontekście istnieje pięć możliwych powodów przetwarzania danych dostępnych administratorom danych.

Zgoda

Wiele z celów, do jakich mogą być wykorzystywane dane osobowe, wiąże się w oczywisty sposób z zaawansowanymi usługami świadczonymi osobom, których dane dotyczą, takich jak taryfy strefowe czy doradztwo energetyczne. Jeśli osoba, której dane dotyczą, zgodziła się na taką usługę, istnieje prawdopodobieństwo, że usługodawca – dostawca lub osoba trzecia – uzyska zgodę tej osoby na przetwarzanie danych osobowych.

Grupa Robocza przypomina administratorom danych, że powołując się na zgodę, powinni mieć na uwadze, iż zgoda jest ważna jedynie wówczas, gdy osoba, której dane dotyczą, podjęła w pełni świadomą decyzję. Zgoda nie może być podstawą przetwarzania danych osobowych, jeśli osoba, której dane dotyczą, nie otrzymała wystarczających informacji na temat przetwarzania danych osobowych, aby dokonać właściwego wyboru. W szczególności w przypadku, gdy w grę wchodzi kilka różnych funkcji, zgoda powinna być wystarczająco szczegółowa, by odzwierciedlać poszczególne cele; nie powinno się też wykorzystywać jednej zgody do uzasadniania potencjalnie rozbieżnych i niepowiązanych ze sobą celów.

Grupa Robocza zaleca, by branża opracowała skuteczne i praktyczne metody wyrażania zgody przez osoby, których dane dotyczą. Należy pamiętać, że zgoda musi być dobrowolna, a zatem musi istnieć możliwość jej cofnięcia. Metody pozyskiwania zgody muszą zatem umożliwiać osobie, której dane dotyczą, zmianę decyzji w sposób, który nie jest nadmiernie kłopotliwy. Możliwym rozwiązaniem byłoby takie zaprojektowanie domowego panelu kontrolnego, by umożliwił wyrażenie zgody przez naciśnięcie przycisku. Dostępność takiej funkcji zależałaby od zaawansowania projektu licznika i panelu kontrolnego, aby zapewnić ważność udzielonej zgody.

Umowa

Przetwarzanie danych może być również konieczne dla realizacji umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub w celu podjęcia działań na życzenie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy. Ta przesłanka prawna może służyć do uzasadnienia przetwarzania danych osobowych do celów fakturowania, jako że umowa o dostawę energii nie może być realizowana bez właściwie wystawionych rachunków.

W odniesieniu do fakturowania należy pamiętać o elemencie konieczności w tym warunku. Innymi słowy, jeśli przetwarzanie odbywa się w związku z realizacją umowy, która wymaga jedynie wystawienia klientowi kwartalnego rachunku i jego uiszczenia przez klienta, nie zachodzi konieczność, by dostawca dokonywał częstszych odczytów w celu realizacji takiej umowy. W takim przypadku umowa musiałaby zawierać ważne i zgodne z prawem postanowienia dotyczące częstszych odczytów lub dostawca musiałby powoływać się na inne przesłanki prawne, aby takich odczytów dokonywać.

Realizacja zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej

W niektórych państwach członkowskich operator sieci elektrycznej odpowiada za funkcjonowanie sieci fizycznej, jak również za obniżenie ogólnego zużycia energii elektrycznej. Zużycie energii elektrycznej dotyczy zużycia zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w godzinach szczytu. Zadania te są realizowane w interesie publicznym i uzasadniają zainstalowanie inteligentnych liczników.

Zobowiązanie prawne

W niektórych państwach członkowskich operator sieci ma obowiązek instalować inteligentne liczniki i gromadzić dane za ich pośrednictwem w przypadku każdej nowej instalacji³.

Uzasadnione interesy

Zgodnie z art. 7 lit. f) dyrektywy przetwarzanie jest zgodne z prawem, jeśli jest konieczne dla potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora danych bądź osoby trzeciej lub osób trzecich, którym dane są ujawniane, z wyjątkiem sytuacji, kiedy interesy takie podporządkowane są interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą.

Kluczową kwestią w tym względzie jest to, że zastosowanie powyższej podstawy prawnej zależy od nadania odpowiedniej wagi interesom i prawom osób, których dane dotyczą. Mogłoby się wydawać rzeczą bezdyskusyjną, że wzrost wydajności dostaw i zużycia energii służyłby uzasadnionym interesom administratora danych i społeczeństwa ogółem, i że cel ten można osiągnąć dzięki danym osobowym gromadzonym za pośrednictwem inteligentnych liczników. Jednakże z samego faktu, że to szczególne zastosowanie danych osobowych wydaje się być uzasadnione (a dla wielu osób pożądane), nie wynika, że może ono służyć do uzasadnienia każdego elementu przetwarzania. Innymi słowy, imperatyw zmniejszenia zużycia energii, choć może być sensownym celem polityki publicznej, nie jest ważniejszy od praw i interesów osób, których dane dotyczą.

Uwzględnienie środków praktycznych, takich jak technologie służące wzmocnieniu ochrony prywatności czy oceny wpływu na prywatność, w celu zwiększenia bezpieczeństwa i prywatności danych przetwarzanych przez inteligentne liczniki,

³ Zob. francuskie rozporządzenie nr 2010-1022 z 31 sierpnia 2010 r.

zwiększy w istocie rzeczy prawdopodobieństwo, że administrator danych będzie mógł powołać się na powyższy warunek przetwarzania danych.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy przetwarzanie ze względu na uzasadnione potrzeby administratora danych inherentnie i nieproporcjonalnie ingeruje w prywatność lub przetwarzanie powoduje nieuzasadnioną szkodę dla osoby, której dane dotyczą. Przykładem może być tworzenie szczegółowych profili osób, których dane dotyczą, w sytuacji gdy nie są one faktycznie wymagane dla osiągnięcia celu, przekazywanie danych innym podmiotom bez wiedzy lub zgody osoby, której dane dotyczą, bądź wykorzystywanie danych osobowych do podjęcia decyzji o zdalnym odłączeniu bez właściwego uwzględnienia ochrony i innych praw osoby, której dane dotyczą.

Grupa Robocza przypomina również branży, że w niektórych państwach członkowskich osoba, której dane dotyczą, ma możliwość odmówienia zgody na instalację inteligentnego licznika i że w takich przypadkach preferencje takiej osoby mają pierwszeństwo przed wszelkimi innymi interesami.

Inne kwestie w zakresie zgodności z prawem związane z inteligentnym pomiarem

Ze względu na szeroki zakres spraw związanych z inteligentnym pomiarem Grupa Robocza nie jest w stanie przedstawić wyczerpującej listy kwestii, w zakresie których byłoby możliwe udzielenie wskazówek. W istocie jest to nowo powstały obszar prac i Grupa Robocza prognozuje pojawianie się nowych problemów i rozwiązań z zakresu ochrony danych w miarę instalowania inteligentnych liczników. Istnieją natomiast kwestie ogólne, które zdaniem Grupy Roboczej zasługują na poważną analizę ze strony wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Prywatność z założenia (ang. *Privacy by Design*)

Grupa Robocza przywołuje swoją opinię 168, w której stwierdza, że usługi i technologie oparte na przetwarzaniu danych osobowych powinny być projektowane z domyślnymi ustawieniami prywatności. W tym względzie wdrożenie inteligentnego pomiaru powinno odbywać się w oparciu o zabudowanie już na samym początku środków ochrony prywatności – nie tylko pod względem bezpieczeństwa, ale również pod względem maksymalnego zmniejszenia ilości przetwarzanych danych osobowych. Niektóre państwa członkowskie realizują plany wdrożenia wymagające przeprowadzenia oceny wpływu na prywatność. Grupa Robocza zalecałaby takie podejście.

Inteligentne liczniki testowane obecnie w niektórych państwach członkowskich gromadzą kilka odczytów w zależności od rodzaju umowy podpisanej przez klienta. Na przykład, jeśli klient posiada prostą umowę przewidującą taką samą stawkę za elektryczność w ciągu całego dnia, licznik będzie dokonywał jednego odczytu dziennie. Jeśli z kolei klient ma umowę przewidującą różne stawki w zależności od pory dnia, licznik będzie dokonywał dziesięciu różnych odczytów każdego dnia. Na najbardziej podstawowym poziomie koncepcja „prywatności z założenia” zapewnia przesyłanie odczytów licznika wyłącznie z taką częstotliwością, jaka jest konieczna dla funkcjonowania systemu lub świadczenia usługi, na jaką zgodził się klient.

Na przykład jeden z obecnie dostępnych typów liczników gromadzi odczyty zużycia w czasie rzeczywistym wykonywane co 10-60 minut do celów tworzenia wykresu obciążenia. Częstotliwość może być zmieniana zdalnie przez operatora sieci elektrycznej. Wykres obciążenia jest przechowywany wewnątrz licznika przez dwa miesiące i w miarę potrzeby pobierany przez operatora sieci elektrycznej. W przypadku przyjęcia podejścia opartego na prywatności z założenia, model ten mógłby zostać zaadoptowany do pobierania i przechowywania wykresu obciążenia wyłącznie na żądanie.

Specyfikacje techniczne sieci powinny również gwarantować, aby zgromadzone dane pozostały w obrębie sieci domowej, chyba że ich przesłanie w inne miejsce byłoby konieczne lub osoba, której dane dotyczą, wyraziłaby na to zgodę. Ponadto system powinien być zaprojektowany w taki sposób, by nawet w przypadku przesłania danych osobowych zapewnić odsianie lub usunięcie elementów danych, które nie są konieczne do celu, w jakim dane zostały przesłane. Ogólnym celem powinno być zapewnienie przetwarzania i przesyłania jak najmniejszej ilości danych.

Grupa Robocza zaleca ponadto projektowanie systemów w taki sposób, by dane osobowe były udostępniane wyłącznie w zakresie koniecznym do realizacji zadań administratora danych. Wszystkie podmioty mające dostęp do danych osobowych należy weryfikować w celu sprawdzenia, czy są odpowiednimi i kompetentnymi odbiorcami danych osobowych, podmioty te powinny zaś mieć dostęp do danych osobowych wyłącznie w zakresie koniecznym do realizacji ich funkcji. Nie powinien im przysługiwać szerszy dostęp do danych osobowych.

Przechowywanie danych osobowych

W warunkach przed wprowadzeniem inteligentnych rozwiązań branża energetyczna wypracowała praktyki w zakresie przechowywania danych osobowych do ograniczonej liczby celów, na przykład wystawiania rachunków. Środowisko inteligentnego pomiaru stawia nowe wyzwania. Z uwagi na znacząco większe ilości danych podlegających przetwarzaniu, zachodzi konieczność przyjęcia zasad i praktyk w zakresie przechowywania danych w odniesieniu do nowych celów i dokonania przeglądu dotychczasowych celów. Aby mieć pewność, że dane są przechowywane wyłącznie przez okres czasu konieczny do osiągnięcia konkretnego, zgodnego z prawem celu, należy lepiej zrozumieć kwestię celów przetwarzania. To z kolei pozwoli administratorom danych wykazać, że dane osobowe są przechowywane wyłącznie tak długo, jak jest to konieczne. Na przykład jednym z często podawanych powodów gromadzenia danych z licznika jest świadczenie porad w zakresie efektywności energetycznej. W niektórych przypadkach tego rodzaju usługa może obejmować porównania rok do roku i sugeruje się, że przechowywanie danych osobowych w tym celu powinno się odbywać przez okres trzynastu miesięcy. Jednakże tak długi okres przechowywania danych osobowych byłby możliwy do zaakceptowania jedynie, jeśli osoba, której dane dotyczą, zgodziłaby się na korzystanie z takiej usługi. W przypadku innych rodzajów usług wymagany powinien być znacznie krótszy okres przechowywania danych.

Ponadto nie można wykluczyć, że konsumenci mogliby przechowywać wiele z tych danych za pośrednictwem licznika lub podobnego urządzenia wejściowego (poza

wymaganymi do celów fakturowania). Osoby, których dane dotyczą, mogłyby zatem same decydować o przechowywaniu danych. W takim przypadku byłoby wskazane wsparcie konsumentów w tym zadaniu poprzez zapewnienie systemu zgłoszeń i przypomnień.

Przetwarzanie danych osobowych przez osoby trzecie

Istnieje prawdopodobieństwo znaczącego zaangażowania osób trzecich/przedsiębiorstw usług energetycznych w realizację i wsparcie wdrażania inteligentnego pomiaru. Grupa Robocza uważa, że należy poważnie rozważyć tę kwestię. Stopień zaangażowania i wpływu osób trzecich będzie różnił się w zależności od państwa członkowskiego, ale jest oczywiste, że wdrożenie inteligentnego pomiaru – w jego najbardziej inwazyjnej postaci – może prowadzić do handlu profilami energetycznymi w interesie stron chcących sprzedawać usługi energetyczne.

Wśród sugerowanych rozwiązań mających wesprzeć przestrzeganie prawa można wymienić utworzenie centrum informacyjno-komunikacyjnego, za pośrednictwem którego wszystkie zaangażowane strony uzyskiwałyby dostęp do danych konsumentów, kodeks, który wszystkie strony miałyby obowiązek podpisać, oraz kartę obowiązującą całą branżą. Grupa Robocza pragnie podkreślić, że im bardziej przetwarzanie ingeruje w prywatność, tym bardziej rygorystyczne muszą być środki ochronne. Grupa Robocza zdecydowanie apeluje do odpowiednich organów regulacyjnych o zajęcie stanowiska w sprawie dopuszczalności przetwarzania w większym stopniu naruszającego prywatność.

U podstaw wszystkich tych środków leżałaby zgoda konsumenta, przy czym branża musiałaby zapewnić osobie, której dane dotyczą, możliwość udzielenia takiej zgody w świadomy sposób. Grupa Robocza pragnie podkreślić, że niemożliwa do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której osoby trzecie przetwarzałyby szczegółowe informacje na temat użytkownika energii przez osobę, której dane dotyczą, bez jej wiedzy i zgody.

Bezpieczeństwo

Oceny ryzyka naruszenia bezpieczeństwa i prywatności, przeprowadzane w ramach procesu prywatności z założenia, pozwolą określić potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa danych. Z uwagi na nowe, szerokie perspektywy związane z inteligentną siecią i skojarzonymi z nią technologiami, przewidywanie wymagań w zakresie bezpieczeństwa jest ambitnym zadaniem.

Mając to na uwadze, w niniejszej opinii zaleca się przyjęcie podejścia typu „koniec-koniec” z udziałem wszystkich stron oraz z wykorzystaniem szerokiego zakresu wiedzy fachowej w celu przeciwdziałania ryzyku. Ponadto kwestię bezpieczeństwa należy uwzględnić na wczesnym etapie projektowania architektury sieci, a nie uwzględniać ją później.

Grupa Robocza pragnie podkreślić, że muszą istnieć odpowiednio solidne środki ochronne, aby osoby, których dane dotyczą, mogły mieć pewność, że ich dane

osobowe są przetwarzane w bezpieczny sposób, a ich prawo do prywatności jest chronione. Środki te mogłyby objąć cały proces, w tym domowe elementy sieci, przesyłanie danych osobowych w obrębie sieci oraz przechowywanie i przetwarzanie danych osobowych przez dostawców, sieci i innych administratorów danych.

Grupa Robocza przewiduje, że inteligentne liczniki będą miały długą żywotność, dlatego zaleca, by środki ochronne były z czasem aktualizowane i udoskonalane oraz regularnie weryfikowane i testowane.

Jeśli weźmie się pod uwagę wzrost ilości danych osobowych podlegających przetwarzaniu, jest rzeczą oczywistą, że ryzyko naruszenia prywatności danych również się zwiększa. Z tego względu Grupa Robocza zaleca, by techniczne i organizacyjne środki ochronne objęły co najmniej następujące obszary:

- zapobieganie ujawnianiu danych osobowych nieuprawnionym podmiotom;
- zachowanie spójności danych w celu zabezpieczenia przed nieuprawnioną modyfikacją;
- skuteczna weryfikacja tożsamości odbiorcy danych osobowych;
- uniknięcie przerw w realizacji ważnych usług spowodowanych atakami na bezpieczeństwo danych osobowych;
- możliwość prowadzenia odpowiednich audytów danych osobowych przechowywanych w liczniku lub przesyłanych przez licznik;
- odpowiednia kontrola dostępu i właściwe okresy przechowywania danych;
- gromadzenie danych w przypadku, gdy dane indywidualne nie są wymagane.

Prawa indywidualne, w tym informacje przekazywane osobom, których dane dotyczą

Wdrożenie inteligentnych liczników da początek nowym, złożonym operacjom przetwarzania danych osobowych. Większość osób, których dane dotyczą, nie będzie świadoma charakteru tych operacji i potencjalnego wpływu, jaki będą miały na ich prywatność. Oczywiście w sytuacji, gdy osoby te nie wiedzą o przetwarzaniu danych osobowych, nie są one w stanie podjąć świadomej decyzji. Obowiązek informowania osób, których dane dotyczą, o przetwarzaniu ich danych osobowych jest jedną z fundamentalnych zasad dyrektywy o ochronie danych. Art. 10 reguluje tę kwestię, nakładając na administratora danych obowiązek udostępniania osobie, której dane dotyczą, następujących informacji:

- tożsamość administratora danych i ewentualnie jego przedstawiciela;
- cele przetwarzania danych;
- wszelkie dalsze informacje zapewniające rzetelność przetwarzania danych, jak np. tożsamość odbiorców danych osobowych, istnienie prawa wglądu do danych i ich sprostowania.

Administrator danych odpowiedzialny za instalację i konserwację liczników powinien poinformować osoby, których dane dotyczą, o rodzaju informacji gromadzonych za pośrednictwem licznika i ich przeznaczeniu.

Podobne informacje powinny być przekazywane osobom, których dane dotyczą, w przypadku gdy w przetwarzaniu danych osobowych w celu świadczenia usług na rzecz osób, których dane dotyczą, uczestniczą osoby trzecie. W niektórych przypadkach wskazane byłoby umożliwienie niezależnej kontroli dostępu do danych osobowych i ich wykorzystania przez osobę trzecią w celu upewnienia się, że osoby, których dane dotyczą, nie są wprowadzane w błąd.

Prawa osoby, których dane dotyczą

Administratorzy danych muszą respektować prawa osób, których dane dotyczą, w zakresie dostępu do informacji na ich temat, a w razie potrzeby ich korygowania lub usuwania. Fakt, że wdrożenie „sieci domowej” (w ramach której konsument może uzyskać z inteligentnego licznika natychmiastową informację o sposobach użytkowania i taryfach) jest integralną częścią projektu inteligentnego pomiaru, stwarza okazję, by zapewnić osobom, których dane dotyczą, możliwość łatwego wykonywania ich praw za pomocą narzędzi umożliwiających bezpośredni dostęp do danych.

Jednak nie wszystkie technologie zapewniają łatwy dostęp do danych. Na przykład jeden z liczników obecnie testowanych w niektórych państwach członkowskich ma mały, wyłącznie tekstowy wyświetlacz. Oznacza to, że klient nie będzie miał dostępu ani do informacji wysyłanych już przez licznik, ani do grafiki, np. wykresu obciążenia (który jest przechowywany wewnątrz licznika). Wydaje się zatem, że wyświetlacz jest niewystarczający do obsługi żądania dostępu przez osobę, której dane dotyczą.

Przetwarzanie danych do celów działań prewencyjno-śledczych

Dyrektywa o ochronie danych zabrania przetwarzania danych osobowych w zakresie wykraczającym poza cele, dla których dane są przetwarzane. Jest rzeczą oczywistą, że szczegółowy obraz uzyskiwany przez inteligentne liczniki, które informują dostawców o sposobie użytkowania energii, może pozwolić na wskazywanie podejrzanych, a w niektórych przypadkach niezgodnych z prawem działań. Grupa Robocza przypomina branży, że istnienie takiej możliwości nie sankcjonuje automatycznie szeroko zakrojonego przetwarzania danych w tym celu. Należy w szczególności zauważyć, że dane osobowe dotyczące domniemanego popełnienia przestępstwa zaliczają się do kategorii danych sensytywnych, których administratorowi danych nie wolno przetwarzać, chyba że zastosowanie ma art. 8 ust. 5 dyrektywy.

Wnioski

Wprowadzenie inteligentnego pomiaru, które poprzedza stworzenie inteligentnej sieci, wiąże się z całkowicie nowym, złożonym modelem wzajemnych związków, co powoduje powstanie wyzwań w zakresie stosowania prawa o ochronie danych. Odpowiedzi na kwestionariusz Dyrekcji Generalnej ds. Energii dowodzą, że sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich UE znacząco różni się zarówno pod względem stanu wdrożenia, jak i rozwiązań w zakresie dostawy energii, co dodatkowo komplikuje obraz. Jedno jest pewne: inteligentny pomiar jest projektem na ogromną skalę i przewiduje się, że do końca tej dekady inteligentne liczniki zostaną zainstalowane w mieszkaniach zdecydowanej większości obywateli europejskich.

Niniejsza opinia zawiera wyjaśnienia dotyczące zastosowania prawa o ochronie danych. Wykazano w niej, że liczniki przetwarzają dane osobowe, a zatem przepisy o ochronie danych mają zastosowanie.

Niniejsza opinia pokazuje, że inteligentny pomiar stwarza liczne nowe możliwości przetwarzania danych i świadczenia usług na rzecz konsumentów. Bez względu na rodzaj przetwarzania i stopień jego podobieństwa do stanu rzeczy istniejącego przed wprowadzeniem inteligentnych rozwiązań, administrator danych musi być jasno określony i dokładnie znać obowiązki wynikające z przepisów o ochronie danych, w tym z zakresu prywatności z założenia, bezpieczeństwa i praw osoby, których dane dotyczą. Osoby, których dane dotyczą, muszą być odpowiednio informowane o sposobie przetwarzania ich danych oraz mieć świadomość podstawowych różnic między sposobami przetwarzania ich danych, aby udzielona przez nie zgoda była ważna.

Sporządzono w Brukseli dnia 4 kwietnia 2011 r.

*W imieniu Grupy Roboczej
Przewodniczący
Jacob KOHNSTAMM*