

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

Opinia Europejskiego Banku Centralnego

z dnia 5 września 2022 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania (akt w sprawie danych)

(CON/2022/30)

(2022/C 402/05)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 lutego 2022 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania (akt w sprawie danych) ⁽¹⁾ (zwany dalej „proponowanym rozporządzeniem”). Europejski Bank Centralny (EBC) uważa, że proponowane rozporządzenie wchodzi w zakres jego kompetencji i w związku z tym postanowił skorzystać z prawa do przedstawienia opinii przewidzianego w art. 127 ust. 4 zdanie drugie i w art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu, ponieważ proponowane rozporządzenie zawiera przepisy mające wpływ na zadania EBC dotyczące określania i realizacji polityki pieniężnej oraz wspierania sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret pierwsze i czwarte oraz art. 282 ust. 1 Traktatu, a także zbierania informacji statystycznych zgodnie z art. 5 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”). Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

- 1.1 Proponowane rozporządzenie jest ważnym elementem wdrażania europejskiej strategii w zakresie danych ⁽²⁾. Stworzenie solidnych ram prawnych w tym zakresie ułatwi rozwój europejskiej gospodarki opartej na danych. W związku z tym EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie i wprowadzenie ram dostępu do danych pochodzących ze źródeł sektora prywatnego i ich wykorzystywania, które obejmują wymogi dotyczące udostępniania danych, przejrzystości i ochrony poufności.
- 1.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza przeprowadzić ocenę proponowanego rozporządzenia dwa lata po dacie rozpoczęcia jego stosowania ⁽³⁾. Ocena ta powinna obejmować skuteczność i efektywność ram technicznych i procedur wprowadzonych w celu zapewnienia zgodności z proponowanym rozporządzeniem.
- 1.3 Proponowane rozporządzenie ma charakter horyzontalny, a zatem określa podstawowe zasady, które będą miały zastosowanie do wszystkich sektorów i do którego powinny, co do zasady, zostać dostosowane przyszłe przepisy sektorowe, w tym przepisy wchodzące w zakres kompetencji EBC, takie jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 ⁽⁴⁾ (zwana dalej „drugą dyrektywą w sprawie usług płatniczych”). Opinia EBC w sprawie

⁽¹⁾ COM(2022) 68 final.

⁽²⁾ COM(2020) 66 final.

⁽³⁾ Zob. art. 41 proponowanego rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).

tego rozporządzenia horyzontalnego powinna zostać wzięta pod uwagę, ponieważ może ono mieć wpływ na przepisy sektorowe, w sprawie których EBC może wydawać dalsze opinie w przypadku zmiany takiego prawodawstwa.

- 1.4 Konieczne mogą być dalsze przepisy w celu ustanowienia bardziej szczegółowych przepisów niż te zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia, aby umożliwić EBC dostęp do danych niezbędnych do wykonywania jego zadań. EBC może być zmuszony do przyjęcia dalszych opinii w sprawie takich aktów prawnych.
- 1.5 Ocena zgodności proponowanego rozporządzenia z unijnymi przepisami o ochronie danych należy do Komisji Europejskiej i unijnych prawodawców.

2. Uwagi szczegółowe

2.1 Zakres proponowanego rozporządzenia

2.1.1 Proponowane rozporządzenie ma na celu uregulowanie i ułatwienie dostępu do danych uzyskanych lub wygenerowanych w wyniku korzystania z produktów lub powiązanych usług oraz ułatwienie korzystania z tych danych. Termin „produkt” definiuje się jako materialną rzecz ruchomą, w tym zawartą w rzeczy nieruchomości, która pozyskuje, generuje lub gromadzi dane dotyczące jej wykorzystania lub środowiska, która jest w stanie przekazywać dane za pośrednictwem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej i której podstawową funkcją nie jest przechowywanie ani przetwarzanie danych⁽³⁾. Choć ta szeroka definicja wydaje się zgodna z celem proponowanego rozporządzenia, jakim jest zwiększenie wartości danych dla konsumentów, przedsiębiorstw i społeczeństwa⁽⁴⁾, niektóre rodzaje danych, takie jak dane generowane przez sektor publiczny, mogą wchodzić w jej zakres. Należy doprecyzować zakres proponowanego rozporządzenia, tak aby wykluczyć niektóre rodzaje danych, np. dane generowane przez sektor publiczny.

2.1.2 W kontekście usług finansowych EBC zaleca wyjaśnienie, które produkty mogą być objęte definicją zawartą w proponowanym rozporządzeniu. Usługi finansowe lub powiązane produkty, takie jak rachunki płatnicze, karty płatnicze i aplikacje na smartfonie użytkownika, mogłyby potencjalnie zostać objęte definicjami „produktu” i „powiązanych usług” zawartymi w proponowanym rozporządzeniu. Ponadto uzasadnienie towarzyszące proponowanemu rozporządzeniu odnosi się do drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych jako przykładu przepisów sektorowych dotyczących dostępu do danych. Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych dotyczy dostępu do rachunków płatniczych dostępnych drogą elektroniczną. Nie jest jasne, czy takie rachunki płatnicze uznaje się za produkty w rozumieniu definicji zawartej w proponowanym rozporządzeniu. EBC pragnie podkreślić złożoność i różnorodność rzeczywistych sytuacji w dziedzinie usług płatniczych i instrumentów płatniczych oraz wskazać, że proponowane rozporządzenie nie powinno powodować nieprzewidywalnych ograniczeń i komplikacji w tej dziedzinie. W zakres proponowanego rozporządzenia powinny wchodzić jedynie produkty będące w posiadaniu użytkownika.

2.2 Normalizacja

2.2.1 Proponowane rozporządzenie nie dotyczy technicznego wdrożenia ram prawnych dotyczących dostępu do danych i ich wykorzystywania. Analiza odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych na temat proponowanego rozporządzenia wykazała, że w kontekście relacji między przedsiębiorstwami 69 % respondentów, którzy napotkali trudności, zidentyfikowało przeszkody o charakterze technicznym (formaty, brak norm). Jednym z wniosków wyciągniętych z wdrożenia drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych, która pod pewnymi warunkami otwiera również dostęp do niektórych rodzajów informacji dotyczących transakcji płatniczych i informacji o rachunku, jest to, że wdrożenie techniczne powoduje opóźnienia w realizacji celów tej dyrektywy. Aby usunąć przeszkody w zmianie usług przetwarzania danych, proponowane rozporządzenie powinno wymagać od europejskich organów normalizacyjnych opracowania niezbędnych norm i otwartych specyfikacji interoperacyjności. Ponadto proponowane rozporządzenie zobowiązuje Komisję do przyjęcia wspólnych specyfikacji w obszarach, w których nie istnieją zharmonizowane normy lub w których są one niewystarczające, aby jeszcze bardziej zwiększyć interoperacyjność wspólnych europejskich przestrzeni danych, interfejsów programowania aplikacji (API), dostawców usług przetwarzania danych, zmiany dostawcy usług w chmurze oraz inteligentnych umów. Nie należy nie doceniać trudności związanych z przyszłymi pracami i liczby lat potrzebnych do ich zakończenia.

2.2.2 Jeżeli dzięki proponowanemu rozporządzeniu nie zostanie osiągnięta normalizacja danych, użyteczność danych w przypadku wystąpienia wyjątkowej potrzeby może być trudna do oceny. Ponadto nieznormalizowane dane mogą nie być możliwe do wykorzystania do celów podejmowania decyzji.

⁽³⁾ Zob. art. 5 ust. 2 proponowanego rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Zob. motyw 1 proponowanego rozporządzenia.

2.3 Dostęp do danych i ich wykorzystywanie przez EBC

2.3.1 Umożliwienie sektorowi publicznemu dostępu do danych będących w posiadaniu podmiotów prywatnych i ich wykorzystywania do szeregu określonych celów leżących w interesie publicznym przynosi znaczne korzyści. W szczególności, wykonując zadania w zakresie polityki pieniężnej, Eurosystem w szerokim zakresie korzysta z oficjalnych statystyk sporządzanych przez EBC, członków Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS), a także z nieoficjalnych i nietradycyjnych źródeł danych. Nietradycyjne źródła danych mogą obejmować wskaźniki mobilności populacji wysokiej częstotliwości oparte na danych operatorów sieci komórkowych, które można wykorzystywać np. do weryfikacji efektów ograniczeń poruszania się w czasie pandemii lub wojny, wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych oparte na danych ze skanerów głównych sieci handlowych, oraz dane statystyczne dotyczące konsumpcji gospodarstw domowych lub rachunków narodowych wspierane przez dane z transakcji finansowych takie jak zamówienia, faktury, obciążenia kart i wpisy w rejestrach. Ponadto w ciągu ostatnich kilku lat cyfryzacja i zarządzanie kryzysowe zwiększyły potrzebę wykorzystywania przez organy decyzyjne EBC niestandardowych danych w procesie decyzyjnym, w szczególności: 1) w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych – przy wykonywaniu zadań w zakresie polityki pieniężnej; oraz 2) w celach statystycznych – do testowania jakości danych niestandardowych przed przyjęciem lub zmianą aktów prawnych dotyczących zbierania informacji statystycznych lub możliwości ich wykorzystania przed zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnych lub kryzysowych.

2.3.2 Z tych powodów EBC uważa, że dostęp przyznany EBC i KBC powinien być szerszy, niż przewidziano w proponowanym rozporządzeniu. Członkowie ESBC powinni mieć możliwość dostępu do danych wchodzących w zakres proponowanego rozporządzenia i korzystania z nich nie tylko w przypadku wystąpienia wyjątkowej potrzeby wykorzystania danych do wykonywania zadań ESBC, ale również do celów statystycznych, jeżeli pomogłoby to EBC w gromadzeniu oficjalnych statystyk z pomocą KBC. To z kolei pomogłoby EBC we wsparciu harmonizacji zasad i praktyk dotyczących gromadzenia, sporządzania i rozpowszechniania danych statystycznych w dziedzinach wchodzących w zakres jego kompetencji. Umożliwienie składania wniosków o udostępnienie danych do celów statystycznych byłoby bardzo korzystne dla użytkowników końcowych, ponieważ umożliwiłoby analizę danych w celu zidentyfikowania tendencji/schematów oraz zaoszczędzenie czasu przed przyjęciem rozporządzeń, a także pomogłoby przeanalizować potrzeby ESBC w zakresie danych w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. W związku z tym niezwykle ważne jest, aby szerszemu dostępowi towarzyszyły zabezpieczenia zapewniające dostęp do danych i ich wykorzystywanie wyłącznie w zakresie i na poziomie szczegółowości niezbędnym do realizacji zadań ustawowych, takich jak opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyk urzędowych, oraz aby instytucje Unii i organy sektora publicznego wprowadziły wszelkie niezbędne środki regulacyjne, administracyjne, techniczne i organizacyjne w celu zapewnienia ochrony danych.

2.3.3 Ponadto, chociaż dane udostępniane w odpowiedzi na sytuację nadzwyczajną w sektorze publicznym mają być dostarczane nieodpłatnie, dane udostępniane instytucjom, agencjom lub organom Unii oraz organom sektora publicznego w innych przypadkach mogą podlegać wynagrodzeniu dla posiadaczy danych. Wynagrodzenie nie powinno przekraczać kosztów technicznych i organizacyjnych poniesionych w związku z dostarczaniem danych, tj. kosztów anonimizacji i dostosowania technicznego bez zastosowania rozsądnej marży. Instytucje Unii nie powinny ponosić nieracjonalnych kosztów uzyskania dostępu do danych prywatnych. Z uwagi na fakt, że każdy wniosek o udzielenie informacji służy interesowi publicznemu, dane powinny być udostępniane po kosztach i bez nakładania „rozsądnej marży”, w szczególności w przypadkach, gdy rozsądna marża jest naliczana więcej niż jeden raz za te same dane lub gdy ze względu na ograniczone zasoby naliczenie rozsądnej marży może w praktyce uniemożliwić uzyskanie danych.

2.4 Wykorzystywanie danych uzyskanych przez instytucje Unii do celów statystycznych

2.4.1 Proponowane rozporządzenie ⁽⁷⁾ umożliwia organom sektora publicznego lub instytucjom, agencjom i organom Unii udostępnienie otrzymanych danych osobom fizycznym lub organizacjom na potrzeby prowadzenia badań naukowych lub analiz zgodnych z celem, w którym wystąpiono o dane, oraz krajowym urzędowi statystycznym i Eurostatowi do celów tworzenia oficjalnych statystyk. Motywy proponowanego rozporządzenia ⁽⁸⁾ rozszerzają to prawo, precyzując, że wyjątkowa potrzeba może również wystąpić w związku z potrzebą terminowego sporządzania oficjalnych statystyk, jeżeli dane nie są dostępne w inny sposób lub jeżeli obciążenie respondentów statystycznych zostanie znacznie ograniczone.

⁽⁷⁾ Zob. art. 21 proponowanego rozporządzenia.

⁽⁸⁾ Zob. motyw 58 proponowanego rozporządzenia.

2.4.2 Proponowane rozporządzenie powinno zostać zmienione, aby umożliwić EBC i innym członkom ESBC korzystanie w szczególności z danych, które mogą otrzymywać zgodnie z proponowanym rozporządzeniem do celów sporządzania statystyki publicznej w taki sam sposób, jak w przypadku Eurostatu i innych członków ESS. ESBC i ESS stanowią dwa filary statystyki europejskiej, ponieważ wspólnie opracowują, tworzą i rozpowszechniają statystyki europejskie w ramach swoich kompetencji oraz ściśle ze sobą współpracują przy tworzeniu tych statystyk w celu zminimalizowania obciążenia sprawozdawczego i zagwarantowania niezbędnej spójności⁽⁹⁾ zgodnie z zasadami statystycznymi, w tym z zasadą wysokiej jakości wyników. W zakresie, w jakim Eurostat i inni członkowie ESS są uprawnieni do wykorzystywania danych otrzymanych zgodnie z proponowanym rozporządzeniem przy sporządzeniu statystyk urzędowych, uprawnienie takie powinno *mutatis mutandis* być przyznane ESBC. Ponadto proponowane rozporządzenie powinno umożliwić EBC i innym członkom ESBC otrzymywanie informacji dostępnych Eurostatowi, jeżeli są one niezbędne do wykonywania zadań EBC i zostały przekazane Eurostatowi do celów statystycznych. W tym kontekście należałoby zmienić proponowane rozporządzenie poprzez zdefiniowanie terminu „statystyka publiczna”, który występuje w proponowanym rozporządzeniu, ale nie został zdefiniowany.

2.5 Niebezpieczeństwo publiczne

2.5.1 Według proponowanego rozporządzenia⁽¹⁰⁾ uznaje się, że wyjątkowa potrzeba skorzystania z danych w rozumieniu proponowanego rozporządzenia przez organ sektora publicznego lub instytucję, agencję lub organ Unii istnieje, między innymi, gdy żądane dane: a) są niezbędne do zareagowania na niebezpieczeństwo publiczne; lub b) gdy wniosek o udostępnienie danych jest ograniczony w czasie i zakresie oraz niezbędny do zapobieżenia niebezpieczeństwu publicznemu lub do pomocy w przywracaniu stanu wyjściowego po wystąpieniu niebezpieczeństwa publicznego. „Niebezpieczeństwo publiczne” definiuje się jako wyjątkową sytuację negatywnie wpływającą na ludność Unii, państwa członkowskiego lub jego części, która to sytuacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia poważnych i trwałych następstw dla warunków życia lub stabilności gospodarczej, lub znacznego obniżenia wartości aktywów gospodarczych w Unii lub w odpowiednim państwie członkowskim. W motywach proponowanego rozporządzenia⁽¹¹⁾ wyjaśniono, że może to obejmować stany zagrożenia zdrowia publicznego, sytuacje wyjątkowe związane z degradacją środowiska i poważne klęski żywiołowe, w tym sytuacje pogarszane przez skutki zmiany klimatu, a także poważne katastrofy spowodowane przez człowieka, takie jak poważne cyberincydenty.

2.5.2 Mogą również wystąpić sytuacje wyjątkowe negatywnie wpływające na ludność Unii lub państwa członkowskiego, które mogą mieć poważne i trwałe skutki nie tylko dla gospodarki, ale również dla stabilności finansowej. Mogą one obejmować sytuacje nadzwyczajne w systemie bankowym oraz na rynkach finansowych i ogólniej w systemie finansowym, o czym świadczy ostatnio pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie. W związku z tym EBC zaleca rozszerzenie definicji „niebezpieczeństwa publicznego” na sytuacje, które mogą mieć wpływ na stabilność systemu finansowego w Unii lub w danym państwie członkowskim.

2.6 Interoperacyjność

2.6.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje nacisk na interoperacyjność w proponowanym rozporządzeniu⁽¹²⁾ oraz fakt, że proponowane rozporządzenie przyznaje Komisji uprawnienia do przyjmowania specyfikacji w zakresie interoperacyjności w celu zapewnienia interoperacyjności wspólnych europejskich przestrzeni danych⁽¹³⁾. Organy, które obecnie ustanawiają normy europejskie, mogłyby w miarę możliwości – wraz z Komisją lub jako alternatywa dla niej – opracowywać lub zapewniać zharmonizowane normy dotyczące zasadniczych wymogów w zakresie dostępu do danych, możliwości ich przenoszenia i interoperacyjności.

⁽⁹⁾ Art. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 8) oraz art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 15 proponowanego rozporządzenia.

⁽¹¹⁾ Zob. motyw 57 proponowanego rozporządzenia.

⁽¹²⁾ Zob. rozdział VIII proponowanego rozporządzenia.

⁽¹³⁾ Zob. art. 28 ust. 6 proponowanego rozporządzenia.

2.6.2 Ponadto, chociaż proponowane rozporządzenie definiuje termin „interoperacyjność” ⁽¹⁴⁾, nie definiuje ono terminu „przestrzeń danych”, który występuje w definicji „interoperacyjności”. Podobnie proponowane rozporządzenie nie określa, czym są „operatorzy przestrzeni danych” ⁽¹⁵⁾. Oba pojęcia powinny być jasno zdefiniowane ze względu na pewność prawa.

2.7 Uwagi dodatkowe

Proponowane rozporządzenie definiuje „użytkownika” jako osobę fizyczną lub prawną, która posiada lub wynajmuje produkt, korzysta z produktu na zasadzie leasingu lub otrzymuje usługi ⁽¹⁶⁾. EBC rozumie, że termin „usługa” w definicji „użytkownika” ma również obejmować odbiór *powiązanej* usługi, ponieważ w przeciwnym razie nie jest jasne, do czego odnosi się usługa wymieniona w definicji. EBC zauważa, że istnieje niespójność między definicją a opisem zawartym w motywie 20 proponowanego rozporządzenia ⁽¹⁷⁾, zgodnie z którymi użytkownicy mają prawo dostępu do danych, które sami generują. Chociaż może to być proste w przypadku jednego użytkownika, nie jest jasne, co się dzieje, gdy kilka osób lub podmiotów jest właścicielem produktu lub jest stroną umowy najmu lub leasingu, jak stwierdzono w tym samym motywie. W takich przypadkach osoby lub podmioty będące właścicielami produktu mogą nie być osobami lub podmiotami generującymi dane poprzez jego wykorzystanie. Proponowane rozporządzenie powinno precyzować, że w takich przypadkach osoby lub podmioty będące właścicielami produktu mogą uzyskać dostęp do danych wygenerowanych w wyniku jego wykorzystania.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 5 września 2022 r.

Prezes EBC
Christine LAGARDE

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 2 pkt 19) proponowanego rozporządzenia.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 28 proponowanego rozporządzenia.

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 2 pkt 5) proponowanego rozporządzenia.

⁽¹⁷⁾ Zob. motyw 20 proponowanego rozporządzenia.