

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da actividade transportador rodoviário

(2008/C 14/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o seu artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 8.º,

Tendo em conta a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados ⁽¹⁾,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e órgãos comunitários e à livre circulação desses dados ⁽²⁾, e nomeadamente o seu artigo 41.º,

Tendo em conta o pedido de parecer em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 apresentado pela Comissão e recebido em 29 de Maio de 2007,

APROVOU O SEGUINTE PARECER:

1. Introdução

1. A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da actividade transportador rodoviário foi enviada pela Comissão à AEPD, para consulta, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 (a seguir designada por «a proposta»), e foi recebida pela AEPD em 29 de Maio de 2007. Em 6 de Julho de 2007 foi recebida uma versão revista da proposta. A AEPD congratula-se com o facto de o preâmbulo do regulamento na versão proposta pela Comissão, fazer uma referência ao presente exercício de consulta.

2. O objectivo da proposta de regulamento é substituir a Directiva 96/26/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1996, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias e de transportador rodoviário de passageiros, bem como ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos, com o objectivo de favorecer o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento desses transportadores no domínio dos transportes nacionais e internacionais ⁽³⁾ a fim de rectificar as insuficiências dessa directiva. A directiva define os requisitos mínimos de idoneidade, capacidade financeira e capacidade profissional a preencher pelas empresas. Tal como se refere na exposição de motivos da proposta, a Directiva 96/26/CE faz parte de um quadro legislativo que define o mercado interno do transporte rodoviário. A exposição de motivos refere que a directiva não é aplicada de forma uniforme, dado serem ambíguas ou incompletas algumas das suas disposições legislativas, ou estarem desadaptadas face à evolução do sector. Devido a este facto, considera-se que as disparidades existentes ao nível da sua aplicação impedem uma concorrência leal. São necessárias novas regras para assegurar o bom funcionamento do mercado interno no sector do transporte rodoviário.

3. A proposta retoma diversas disposições da Directiva 96/26/CE e contém também alguns elementos novos que se encontram enumerados no ponto 3.1 da exposição de motivos. A AEPD, no cumprimento da sua missão de aconselhar as instituições e organismos comunitários sobre todas as questões relativas ao tratamento de dados pessoais, não abordará todos esses elementos, concentrando-se apenas nos elementos da proposta que têm uma importância específica para a protecção dos dados pessoais. Em especial, a proposta introduz registos electrónicos interconectados entre todos os Estados-Membros, destinados a facilitar o intercâmbio de informações entre Estados-Membros. Além disso, a proposta introduz a obrigação de as autoridades advertirem os transportadores sempre que verificarem que estes deixaram de

⁽¹⁾ JOL 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JOL 8 de 12.1.2001 p. 1.

⁽³⁾ JO L 124 de 23.5.1996, p. 1.

preencher os requisitos de idoneidade, capacidade financeira ou capacidade profissional. Esta obrigação é uma de uma série de regras destinadas a assegurar que essas condições são preenchidas.

4. Por conseguinte, a proposta inclui elementos que tornam necessário o tratamento de dados pessoais. Os registos electrónicos acima referidos contêm dados pessoais (artigo 15.º da proposta). Neste contexto, importa salientar que constam da proposta direitos e obrigações aplicáveis tanto às empresas como aos gestores de transportes. Decorre da definição da alínea d) do n.º 2 do artigo 1.º que tanto os gestores de transportes como as empresas transportadoras podem ser pessoas singulares. Nesses casos, o processamento de dados respeitantes às empresas enquadra-se também no âmbito de aplicação da legislação em matéria de protecção de dados.
5. No presente parecer, a AEPD aborda os seguintes artigos da proposta:
 - artigo 6.º, referente às condições relativas ao requisito de idoneidade,
 - artigos 9.º a 14.º, respeitantes à autorização e fiscalização por parte das autoridades competentes,
 - artigo 15.º, que prevê a introdução, em cada Estado-Membro, de um registo electrónico das empresas que deverão estar interconectados em toda a Comunidade, no respeito das regras em matéria de protecção dos dados pessoais,
 - artigo 16.º, que refere as regras essenciais aplicáveis à protecção dos dados pessoais, em conformidade com a Directiva 95/46/CE.

2. Artigo 6.º

6. O artigo 6.º estabelece as condições relativas ao requisito de idoneidade. Um dos requisitos, referido na alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo, diz respeito, por definição, ao comportamento das pessoas singulares e enquadra-se no âmbito de aplicação da legislação comunitária relativa ao tratamento de dados pessoais. Os outros requisitos, enumerados nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 6.º, podem referir-se ao comportamento de pessoas singulares.
7. A disposição constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º exige que o gestor de transportes não tenha sido objecto de condenações ou sanções por infracções graves ou por infracções menores repetidas. Todavia, a proposta não define claramente a diferença entre infracções graves e infracções menores. Uma indicação para essa diferenciação encontra-se no considerando (8). Este considerando alude a «condenações penais graves ou sanções graves, nomeadamente por violação da regulamentação comunitária aplicável ao transporte rodoviário». Todavia, esta indicação não é suficientemente clara. Por exemplo, uma condenação por violação da regulamentação comunitária relativa ao tempo de condução e ao período de repouso dos condutores deverá ser considerada «grave» ou não? E em que condições deverão ser consideradas «graves» as condenações não relacionadas com a violação da regulamentação comunitária aplicável ao transporte rodoviário?
8. A questão será clarificada num regulamento de execução elaborado pela Comissão (procedimento de regulamentação com um comité de regulamentação com controlo, constituído por representantes dos Estados-Membros) de que

constará uma lista das categorias, tipos e grau de gravidade das infracções, bem como a frequência de ocorrência acima da qual as infracções menores repetidas implicam que o requisito de idoneidade deixa de estar preenchido (n.º 2 do artigo 6.º). A AEPD salienta a importância desse regulamento de execução. O ponto 4.2.4. da exposição dos motivos refere, com razão, que essa lista é condição prévia para qualquer troca organizada de informações entre Estados-Membros e para a definição de limiares comuns a partir dos quais uma autorização deve ser retirada ⁽¹⁾ além disso, no entender da AEPD essa lista é um instrumento necessário para assegurar a aplicação dos princípios relativos à qualidade dos dados ⁽²⁾, como por exemplo os princípios que determinam que os dados pessoais devem ser adequados, pertinentes e não excessivos para o efeito para que foram recolhidos e que os dados devem ser rigorosos e actualizados. A lista é também necessária para efeitos da segurança jurídica das pessoas em causa. Por último, importa ter presente que os dados respeitantes às infracções são essenciais para assegurar a adequação das pessoas ao exercício da profissão de gestor de transportes e que o tratamento desses dados apresenta também riscos evidentes sob a perspectiva da protecção da privacidade. Esta questão é da maior importância, atendendo a que os dados determinarão o conteúdo dos registos electrónicos nacionais previstos no artigo 15.º da proposta.

9. No entender da AEPD, constarão do regulamento de execução elementos essenciais do sistema de acesso à actividade de transportador rodoviário e do exercício dessa actividade, já que, nos termos do seu artigo 1.º, é este o objecto da proposta. Por conseguinte, teria sido preferível indicar na própria proposta pelo menos os elementos principais da lista referida no n.º 2 do artigo 6.º, eventualmente no anexo, de uma forma mais precisa que o indicado nas alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 6.º. A AEPD sugere que a proposta seja alterada neste sentido, a fim também de ficar em conformidade com os princípios respeitantes à qualidade dos dados. A AEPD discorda de qualquer sugestão decorrente do n.º 2 do artigo 6.º, nomeadamente do facto de que a lista apenas deverá conter elementos não essenciais.
10. A AEPD chama também à atenção para a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da proposta, que prevê que os Estados-Membros devem prever que a empresa preenche o requisito de idoneidade se nenhum motivo sério colocar em dúvida a sua idoneidade. Nem a proposta nem a exposição de motivos dão quaisquer indicações sobre o modo como os Estados-Membros deverão definir esta norma vaga e que, aparentemente, se refere a situações em que nem a empresa nem os gestores de transporte foram objecto de qualquer condenação ou sanção penal, mas em que se encontra no entanto em dúvida a respectiva idoneidade. A AEPD sugere que o legislador comunitário especifique as situações que esta disposição pretende abranger, em especial à luz do objectivo da proposta de reforçar o bom funcionamento do mercado interno do transporte rodoviário. Na perspectiva da protecção dos dados, esse facto é tanto mais importante quanto as empresas podem ser pessoas singulares, sendo-lhes aplicável a legislação em matéria de protecção de dados.

⁽¹⁾ O considerando (8) confirma também a necessidade de uma definição conjunta.

⁽²⁾ Tal como estabelecido no artigo 6.º da Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que respeita ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

3. Artigos 9.º a 14.º

11. Os artigos 9.º a 14.º, respeitantes à autorização e fiscalização, estabelecem que as autoridades competentes dos Estados-Membros têm um papel central na aplicação do sistema. As competências das autoridades competentes encontram-se estabelecidas no artigo 9.º e incluem a instrução dos pedidos apresentados pelas empresas, a autorização do exercício da actividade e a suspensão e retirada das autorizações, a declaração de que o gestor de transportes não se encontra apto a dirigir a actividade de transportes de uma empresa e as verificações.
12. A AEPD congratula-se com este papel central das autoridades competentes, que lhes confere também responsabilidades pelo tratamento de dados pessoais enquanto elemento necessário das suas actividades. Neste contexto, a AEPD regista que a proposta contém algumas ambiguidades que poderiam ser facilmente resolvidas sem proceder a qualquer alteração do sistema propriamente dito. Em primeiro lugar, de acordo com o seu título, o artigo 10.º refere-se à instrução e registo dos pedidos. Todavia, o n.º 2 do artigo 10.º, que diz respeito ao registo, parece referir-se ao registo das autorizações. Todavia, se se pretende que o legislador comunitário proceda também ao registo dos pedidos — incluindo o nome do gestor de transportes — tal deverá ser devidamente explicitado. Em segundo lugar, as autoridades competentes desempenham funções relacionadas com o registo nos registos electrónicos nacionais, mas não são explicitamente responsabilizadas por esses registos (ver ponto 17 do presente parecer).
13. Uma questão à parte no capítulo sobre a autorização e fiscalização são as medidas de reabilitação. Segundo o n.º 3 do artigo 6.º a reabilitação ou qualquer outra medida de efeito equivalente é necessária para repor a idoneidade. O n.º 1 do artigo 14.º prevê que as medidas de reabilitação devem ser especificadas nas decisões dos Estados-Membros sobre o acesso à actividade de gestor do transporte rodoviário, a suspensão ou retirada deste acesso e a declaração de inaptidão. No entanto, a proposta deixa totalmente ao critério dos Estados-Membros a indicação dos motivos e a substância da reabilitação, bem como o período no qual a reabilitação deverá ter lugar. Teria sido preferível limitar esta faculdade discricionária dos Estados-Membros, contribuindo assim para o bom funcionamento do mercado interno do transporte rodoviário, bem como para a aplicação dos princípios da qualidade dos dados e da segurança jurídica das pessoas envolvidas.

4. Artigo 15.º

14. O n.º 1 do artigo 15.º prevê que cada Estado-Membro conservará um registo nacional dos empresas de transporte rodoviário autorizadas. Esse registo contém os dados enumerados na segunda parte desse número, que incluem dados pessoais. Alguns dos dados pessoais constantes dos registos apresentam riscos específicos para a pessoa em causa, por exemplo o nome das pessoas declaradas inaptas para dirigir a actividade de transporte de uma empresa ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Estes dados também são especificamente mencionados no considerando 13 da proposta.

15. A AEPD acolhe com agrado o facto de o acesso a estes registos estar claramente limitado às autoridades nacionais competentes nas matérias do âmbito da proposta. Assim o objectivo dos registos está claramente limitado à aplicação do regulamento, estabelecida nos artigos 10.º a 13.º da proposta, bem como ao objectivo mencionado no artigo 26.º da proposta, ou seja os relatórios que devem ser elaborados sobre o funcionamento do regulamento.
16. O n.º 2 do artigo 15.º estabelece um período de armazenagem de dois anos para os dados relativos a suspensões e retiradas de autorizações e para os relativos a pessoas declaradas inaptas a exercer a actividade. A AEPD congratula-se com o facto de o período de armazenagem estar limitado a um período fixo de dois anos. Contudo, o texto deveria também garantir que os dados relativos a pessoas declaradas inaptas a exercer a actividade serão retirados do registo imediatamente após a tomada de uma medida de reabilitação nos termos do n.º 3 do artigo 6.º. Neste contexto, pode ser feita referência à alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º da Directiva 95/46/CE ⁽²⁾.
17. Além disso, a responsabilidade pela conservação do registo e pelo tratamento dos dados incluídos no registo deverá ser clarificada no texto do regulamento. Segundo a terminologia da Directiva 95/46/CE, que entidade pode ser qualificada como responsável pelo tratamento? ⁽³⁾ Parece lógico que a autoridade competente deva ser considerada como responsável pelo tratamento, mas a proposta não o indica. A AEPD sugere que a proposta clarifique esta questão. Existem ainda mais motivos para esta clarificação, já que o regulamento prevê a interconexão dos registos electrónicos nacionais para o final de 2010 e a designação de um ponto de contacto para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros. Contudo, nem todas as autoridades competentes serão pontos de contacto: haverá um ponto de contacto em cada Estado-Membro, mas poderá haver mais de uma autoridade competente.
18. Isto leva a fazer uma observação sobre a interconexão dos registos electrónicos nacionais. O n.º 4 do artigo 15.º prevê que a interconexão será efectuada de modo a que qualquer autoridade competente de qualquer Estado-Membro possa consultar o registo electrónico de todos os Estados-Membros. Por outras palavras, a proposta prevê um sistema de acesso directo. No seu parecer sobre a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa ao intercâmbio de informações com base no princípio da disponibilidade ⁽⁴⁾, a AEPD assinalava que o acesso directo significará automaticamente que um número crescente de pessoas tenha acesso directo a uma base de dados, o que implica um aumento do risco de utilização indevida. No caso do acesso directo por parte de uma autoridade competente de outro Estado-Membro, as autoridades do Estado-Membro de origem não têm qualquer controlo sobre o acesso e a posterior utilização dos dados. Como pode, por exemplo, a autoridade competente do Estado-Membro de origem garantir que uma autoridade de outro Estado-Membro seja informada das alterações introduzidas no registo depois de esta última ter tido acesso aos dados?

⁽²⁾ Esta disposição estipula que os dados pessoais serão «conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente».

⁽³⁾ A alínea d) do artigo 2.º da Directiva 95/46/CE define como «responsável pelo tratamento» a pessoa singular ou colectiva, a autoridade pública, o serviço ou qualquer outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outrem, determine as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais.

⁽⁴⁾ JO C 116 de 17.5.2006, p. 8.

19. Este tipo de questões deve ser tratado nas decisões da Comissão sobre as interconexões, tal como se prevê nos n.ºs 5 e 6 do artigo 15.º da proposta. A AEPD congratula-se em especial com as regras comuns sobre o formato e os procedimentos técnicos de consulta automática que serão adoptados pela Comissão. Seja como for, não deverá haver quaisquer dúvidas sobre as responsabilidades pelo acesso aos dados e sua utilização posterior. A AEPD sugere que se adite um período ao n.º 5 do artigo 15.º com a seguinte redacção: «Estas modalidades comuns determinarão qual a autoridade responsável pelo acesso, pela utilização posterior e pela actualização dos dados subsequente ao acesso e deverão incluir para este efeito normas sobre o registo e a fiscalização dos dados.»

5. Artigo 16.º

20. O artigo 16.º trata da protecção dos dados pessoais. O início do artigo confirma que a Directiva 95/46/CE é plenamente aplicável aos dados pessoais incluídos nos registos. Salienta a importância da protecção dos dados e pode considerar-se como uma introdução às disposições mais específicas das alíneas a), b), c) e d) do artigo 16.º.

21. Para a AEPD as disposições mais específicas do artigo 16.º não oferecem nenhum valor acrescentado. Estas disposições recordam os direitos da pessoa em causa, tal como se explicitam nos artigos 12.º e 14.º da Directiva 95/46/CE, numa forma simplificada e sem fazer nenhuma especificação (com excepção do elemento mencionado no ponto 23 deste parecer). Além disso, a simplificação dos direitos da pessoa em causa leva a uma incerteza jurídica e poderá por conseguinte reduzir a protecção da pessoa em causa. O artigo 16.º da proposta é ambíguo quanto a saber se as disposições mais específicas da Directiva 95/46/CE se aplicam plenamente ou não aos pedidos da pessoa em causa relacionados com informação que lhe diz respeito dentro do âmbito da proposta. O artigo 16.º da proposta, que constitui uma *lex specialis* no que se refere aos artigos 12.º e 14.º da Directiva 95/46/CE, prevê, *em particular*, que os elementos enumerados nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 16.º estão garantidos. Segundo a AEPD, tal não deverá significar que os outros elementos não estão garantidos, mas o texto não é completamente claro a este respeito.

22. Em alternativa, o artigo 16.º poderia oferecer um valor acrescentado se especificasse os direitos incluídos na directiva. Por exemplo, o artigo 16.º poderia:

- esclarecer qual é a autoridade responsável pela prestação de informações (segundo a terminologia utilizada na Directiva 95/46/CE, qual a entidade que pode ser qualificada como responsável pelo tratamento) (ver também ponto 17 do presente parecer),
- prescrever um determinado formato para a aplicação dos direitos da pessoa em causa,
- especificar novas modalidades do direito de oposição.

23. A alínea b) do artigo 16.º contém uma limitação do direito de acesso ao abrigo do artigo 12.º da Directiva 95/46/CE que não é compatível com a directiva. Prevê que o acesso tem de ser concedido sem qualquer impedimento, a inter-

valos regulares e sem demoras nem encargos excessivos tanto para a autoridade pública responsável pelo tratamento dos dados como para o requerente. O artigo 12.º da Directiva 95/46/CE contudo, visa proteger a pessoa em causa, sempre que requerer acesso livre e sem restrições e sem demora ou custos excessivos. A AEPD sugere que se altere a alínea b) do artigo 16.º tornando-a *compatível* com a Directiva 95/46/CE, suprimindo os termos «para a autoridade responsável pelo tratamento dos dados». Se as despesas resultantes dos pedidos de acesso levantam problemas, deve referir-se que a noção de «custos excessivos» mencionados no artigo 12.º da directiva não impede os responsáveis pelo tratamento dos dados de pedirem uma quantia reduzida (suficientemente reduzida para não dissuadir a pessoa em causa do exercício do direito). Além disso, ao abrigo da legislação nacional, as autoridades terão normalmente a possibilidade legal de evitar que as pessoas em causa abusem dos seus direitos.

24. A AEPD sugere que o artigo 16.º seja reformulado, atendendo aos pontos precedentes do presente parecer.

25. Por último, a Directiva 95/46/CE, e mais concretamente artigo 16.º aplica-se igualmente à cooperação administrativa entre os Estados-Membros, que constitui objecto do artigo 17.º, uma vez que a comunicação entre os Estados-Membros de informações relativas a infracções e sanções relacionadas com pessoas singulares pode considerar-se como tratamento de dados pessoais. Tal significa, nomeadamente, que as pessoas em causa deverão ser informadas, em conformidade com a Directiva 95/46/CE e a alínea a) do artigo 16.º do regulamento.

6. Conclusão

26. A AEPD sugere que o legislador comunitário especifique as situações que a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º pretende abranger, igualmente à luz do objectivo da proposta de reforçar o bom funcionamento do mercado interno do transporte rodoviário. Sugere igualmente que se altere a proposta, a fim de estabelecer pelo menos os principais elementos da lista mencionada no n.º 2 do artigo 6.º na própria proposta, eventualmente no anexo, de uma forma mais precisa do que a já existe nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 6.º.

27. A AEPD congratula-se com o papel central das autoridades competentes que também lhes confere responsabilidades no tocante ao tratamento de dados pessoais, como um elemento necessário das suas actividades. Neste contexto, a AEPD observou algumas ambiguidades na proposta, que podem ser facilmente resolvidas sem introduzir quaisquer alterações no sistema propriamente dito.

28. A AEPD congratula-se com o facto de se ter claramente limitado o acesso aos registos electrónicos nacionais e a finalidade dos mesmos. Congratula-se igualmente com o facto de o período de armazenagem estar limitado a um período fixo de dois anos. No entanto, o texto devia igualmente garantir que os dados relativos a pessoas declaradas inaptas para exercer a actividade devem ser retirados do registo imediatamente após ter sido tomada uma medida de reabilitação em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º.

29. A responsabilidade pela conservação do registo electrónico e pelo tratamento dos dados dentro do registo deveria ser clarificada no texto do regulamento. Quanto à interconexão dos registos electrónicos nacionais, deve ser aditado o seguinte período ao n.º 5 do artigo 15.º: «Estas modalidades comuns determinarão qual a autoridade responsável pelo acesso, pela utilização posterior e pela actualização dos dados subsequente ao acesso e deverão incluir para este efeito normas sobre o registo e a fiscalização dos dados».
30. A AEPD sugere que o artigo 16.º sobre a protecção dos dados seja reformulado, tendo em conta a necessidade de:
- clarificação de que as disposições mais específicas da Directiva 95/46/CE se aplicam plenamente aos pedidos das pessoas em causa relacionados com informações que lhe dizem respeito dentro do âmbito de aplicação da proposta,
 - contar com o valor acrescentado que significa especificar os direitos incluídos na directiva, por exemplo, clarificando qual a autoridade responsável pela prestação de informações e pela prescrição de um determinado formato para a aplicação dos direitos da pessoa em causa e especificando novas modalidades do direito de oposição,
 - supressão dos termos «para a autoridade responsável pelo tratamento dos dados», no que se refere aos prazos ou encargos excessivos resultantes de um pedido de acesso.

Feito em Bruxelas, 12 de Setembro de 2007.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados
