

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Parere del Garante europeo della protezione dei dati sul regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca

(2012/C 37/01)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 16,

vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7 e 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽¹⁾,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati ⁽²⁾, in particolare l'articolo 41, paragrafo 2,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

1. L'8 aprile 2011 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (il «regolamento di esecuzione») ⁽³⁾.
2. Il GEPD non è stato consultato a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001, nonostante l'iniziativa legislativa fosse stata inserita nell'Inventario delle priorità per la consultazione legislativa del GEPD ⁽⁴⁾. Il presente parere si basa pertanto sull'articolo 41, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

1.2. Obiettivi del regolamento di esecuzione

3. L'obiettivo del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (il «regolamento di controllo») ⁽⁵⁾, è attuare un sistema europeo di controllo, ispezione ed esecuzione volto a garantire il rispetto di tutte le norme della politica comune della pesca.

⁽¹⁾ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁽²⁾ GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 112 del 30.4.2011, pag. 1.

⁽⁴⁾ Disponibile sul sito Internet del GEPD (<http://www.edps.europa.eu>) alla sezione: Consultation/Priorities (Consultazione/Priorità).

⁽⁵⁾ GU L 343 del 22.12.2009, pag. 1.

4. Il regolamento di controllo obbligava la Commissione ad adottare modalità e misure idonee ad attuare alcune delle disposizioni da esso stabilite. Il regolamento di esecuzione fissa tali modalità riguardo alle seguenti aree: condizioni generali di accesso alle acque e alle risorse (Titolo II), controllo della pesca (Titolo III), controllo della commercializzazione (Titolo IV), sorveglianza (Titolo V), ispezione (Titolo VI), applicazione delle norme (Titolo VII), misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi da parte degli Stati membri (Titolo VIII), dati e informazioni (Titolo IX) e attuazione (Titolo X).

1.3. Obiettivo del presente parere

5. Nel marzo 2009 il GEPD aveva formulato un parere sul regolamento di controllo ⁽⁶⁾. Tale documento aveva evidenziato che la proposta comportava il trattamento di varie categorie di dati, che in alcuni casi potrebbero essere considerati dati personali. Di norma il trattamento dei dati personali sarebbe previsto in tutti i casi in cui il comandante o il proprietario della nave o un pescatore o un altro membro dell'equipaggio siano identificati o identificabili. Su tale base, il GEPD aveva formulato alcune raccomandazioni su talune disposizioni della proposta.
6. Il GEPD aveva inoltre sottolineato che vari articoli del regolamento proposto facevano riferimento a una procedura di comitato per l'adozione di modalità di applicazione, alcune delle quali riguardavano a loro volta aspetti legati alla protezione dei dati ⁽⁷⁾. Tenuto conto delle ripercussioni che tali modalità di applicazione possono avere sulla protezione dei dati, il GEPD aveva pertanto raccomandato di essere consultato dalla Commissione prima dell'adozione di tali modalità. Il regolamento di esecuzione è stato adottato lo scorso 8 aprile 2011, ma il GEPD non è stato consultato prima della sua adozione.
7. Il GEPD si rammarica di non essere stato previamente consultato in merito al regolamento di esecuzione come raccomandato nel parere del 2009. Desidera tuttavia richiamare l'attenzione della Commissione su alcuni aspetti del regolamento di esecuzione che potrebbero suscitare preoccupazioni dal punto di vista della protezione dei dati. Per tale motivo, il GEPD ha deciso di formulare questo breve parere. Le osservazioni del GEPD si concentreranno essenzialmente sui seguenti aspetti: (1) controllo delle attività esercitate dai pescherecci e protezione dei dati, (2) sistemi di controllo a distanza dei pescherecci, (3) conservazione dei dati personali da parte della Commissione e delle autorità competenti e (4) applicabilità del regolamento (CE) n. 45/2001.

2. ANALISI DEL REGOLAMENTO DI ESECUZIONE

2.1. Controllo delle attività esercitate dai pescherecci e protezione dei dati

8. Il considerando 31 stabilisce che il trattamento dei dati personali a norma del regolamento di esecuzione è disciplinato dalla direttiva 95/46/CE e dal regolamento (CE) n. 45/2001, «in particolare per quanto riguarda i requisiti di riservatezza e sicurezza del trattamento, il trasferimento dei dati personali dai sistemi nazionali degli Stati membri alla Commissione, la legittimità del trattamento dei dati e i diritti degli interessati in materia di informazione, accesso nonché rettifica degli stessi». Il GEPD accoglie con favore questo riferimento alla legislazione applicabile in materia di protezione dei dati.
9. Le attività dei pescherecci sono soggette a controlli sistematici e dettagliati che vengono effettuati con i mezzi tecnologici più avanzati, tra cui impianti di localizzazione via satellite e banche dati informatizzate ⁽⁸⁾. La posizione geografica, la rotta e la velocità dei pescherecci vengono controllate periodicamente dal sistema di controllo dei pescherecci (VMS) ⁽⁹⁾ e, se del caso, dal sistema di identificazione automatica (AIS) ⁽¹⁰⁾ o dal sistema di rilevamento delle navi (VDS) ⁽¹¹⁾. Tutti questi dati vengono

⁽⁶⁾ Parere del Garante europeo della protezione dei dati relativo alla proposta di regolamento del Consiglio recante istituzione di un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, (GU C 151 del 3.7.2009, pag. 11).

⁽⁷⁾ Cfr. il parere del GEPD relativo alla proposta di regolamento del Consiglio recante istituzione di un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, menzionato in precedenza, punti 29-30.

⁽⁸⁾ Cfr., a tale proposito, il memorandum della Commissione del 12.4.2011, MEMO/11/234.

⁽⁹⁾ Il sistema di controllo dei pescherecci (VMS) è costituito da un impianto di localizzazione via satellite installato a bordo dei pescherecci che raccoglie dati relativi all'identificazione del peschereccio, alla posizione geografica, alla data, all'ora, alla rotta e alla velocità e trasmette questi dati al centro di controllo della pesca dello Stato membro di bandiera (cfr. l'articolo 4, punto 12, del regolamento di controllo).

⁽¹⁰⁾ Il sistema di identificazione automatica (AIS) è un sistema di identificazione e di controllo autonomo e continuo delle navi che consente a queste ultime lo scambio elettronico, con altre navi che si trovano in prossimità e con le autorità a terra, dei dati relativi alle navi stesse, incluse l'identificazione, la posizione, la rotta e la velocità (cfr. l'articolo 4, punto 11, del regolamento di controllo).

⁽¹¹⁾ Il sistema di rilevamento delle navi è una tecnologia VDS via satellite in grado di identificare le navi e di localizzarle in mare (cfr. l'articolo 4, punto 13, del regolamento di controllo).

sistematicamente sottoposti a controlli incrociati, analizzati e verificati mediante algoritmi informatici e meccanismi automatizzati al fine di individuare incongruenze o sospetti di infrazione. Come evidenziato dall'articolo 145, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione, tale trattamento può dare luogo, a seconda dei casi, ad attività di estrapolazione dei dati e di definizione dei profili ⁽¹²⁾.

10. Nella misura in cui questi dati possono essere collegati a persone identificate o identificabili (quali ad esempio il comandante o il proprietario del peschereccio o i membri dell'equipaggio), tale controllo comporta il trattamento di dati personali. Di conseguenza, è importante che il sistema di controllo sia equilibrato e che vengano adottate e applicate opportune salvaguardie onde evitare l'indebita limitazione dei diritti delle persone coinvolte. Ne consegue pertanto la necessità di delimitare chiaramente le finalità per cui i dati pertinenti possono essere trattati, ridurre al minimo i dati (personali) oggetto di trattamento e istituire periodi massimi di conservazione degli stessi dati. Si tratta di misure particolarmente importanti nel caso di specie, in cui i trattamenti riguardano potenzialmente dati relativi a infrazioni o a sospetti di infrazioni che con ogni probabilità sono collegati ai dati personali del proprietario e/o del comandante del peschereccio.
11. Data la portata e l'entità delle attività di controllo, sembra che il regolamento di esecuzione non sia sempre in grado di trovare il giusto equilibrio tra l'obiettivo di garantire l'osservanza delle norme e il rispetto della vita privata e la protezione dei dati delle persone coinvolte. Poiché il regolamento di esecuzione è già stato adottato, il GEPD ritiene importante che la Commissione chiarisca *ex post*, ove possibile, la portata e i limiti delle attività di trattamento dei dati e fornisca, qualora necessario, garanzie specifiche. Ciò potrebbe avvenire ad esempio mediante l'adozione di norme interne od orientamenti generali o specifici volti a chiarire taluni aspetti delle attività di trattamento relativi alla protezione dei dati personali oppure nel quadro di controlli preventivi da parte del GEPD a norma dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 45/2001.
12. Di seguito vengono discussi gli aspetti principali che a parere del GEPD richiedono ulteriori precisazioni.

2.2. Utilizzo del sistema di controllo dei pescherecci (VMS), del sistema di identificazione automatica (AIS) e del sistema di rilevamento delle navi (VDS) e principio di limitazione delle finalità

13. Uno dei principi essenziali del diritto fondamentale alla protezione dei dati è che i dati personali devono essere raccolti unicamente per finalità determinate, esplicite e legittime ⁽¹³⁾. Il principio di limitazione delle finalità conferisce una responsabilità speciale ai responsabili del trattamento dei dati, ma stabilisce un obbligo anche per il legislatore, chiedendo che le disposizioni legislative non siano formulate in maniera talmente generica da giustificare l'utilizzo dei dati personali per finalità che non sono sufficientemente definite. Le deroghe al principio di limitazione delle finalità sono possibili, purché siano necessarie e proporzionate e siano rispettati gli altri requisiti enunciati all'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
14. Come precedentemente indicato, il regolamento di controllo e il regolamento di esecuzione prevedono che vengano effettuati controlli sistematici e dettagliati delle attività di pesca mediante il sistema di controllo dei pescherecci, il sistema di identificazione automatica e il sistema di rilevamento delle navi. A norma dell'articolo 12 del regolamento di controllo, i dati provenienti da tali sistemi possono essere trasmessi alle agenzie dell'UE e alle autorità competenti degli Stati membri impegnate in operazioni di sorveglianza ai fini della «sicurezza e della protezione marittima, del controllo delle frontiere, della tutela dell'ambiente marino e dell'applicazione generale della legge». L'articolo 27 del regolamento di esecuzione precisa ulteriormente che gli Stati membri utilizzano i dati del sistema di controllo dei pescherecci «ai fini del controllo efficace delle attività di pesca dei pescherecci» e che gli Stati membri «adottano tutte le misure idonee a garantire l'utilizzo di tali dati esclusivamente per scopi ufficiali».

⁽¹²⁾ A norma dell'articolo 145, paragrafo 3, «tutti i risultati del sistema computerizzato di convalida, positivi e negativi, sono archiviati in una banca dati. È possibile identificare immediatamente qualsiasi incongruenza e problema di inadempimento rilevato dalle procedure di convalida, nonché le misure adottate in seguito a tali incongruenze. È anche possibile ricavare l'identificazione dei pescherecci, dei comandanti delle navi o degli operatori per i quali si sono ripetutamente riscontrati incongruenze e possibili problemi di inadempimento nel corso degli ultimi tre anni».

⁽¹³⁾ Articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e articolo 6, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 95/46/CE e articolo 4, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CE) n. 45/2001.

15. In conformità del principio di limitazione delle finalità, il GEPD ritiene che la formulazione dell'articolo 12 del regolamento di controllo e dell'articolo 27 del regolamento di esecuzione sia troppo ampia. Qualora non vengano interpretate in senso restrittivo, le espressioni «applicazione generale della legge», «controllo delle attività di pesca dei pescherecci» e «scopi ufficiali» rischiano di riguardare un insieme eccessivamente ampio di attività di trattamento, neanche lontanamente connesso agli obiettivi del regolamento di controllo. Questo approccio aperto solleva preoccupazioni riguardo al principio di limitazione delle finalità.
16. Alla luce delle precedenti considerazioni, il GEPD raccomanda alla Commissione di fornire orientamenti concreti sull'interpretazione dell'articolo 27 del regolamento di esecuzione. La Commissione deve in particolare chiarire il significato, e limitare la portata, del trattamento dei dati del sistema di controllo dei pescherecci, del sistema di identificazione automatica e del sistema di rilevamento delle navi a fini di "applicazione della legge" o per altre finalità estranee alla politica comune della pesca.

2.3. Periodi di conservazione

17. Un altro principio fondamentale della legislazione in materia di protezione dei dati è che i dati personali devono essere conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati⁽¹⁴⁾. Questo principio è a sua volta direttamente connesso alla limitazione delle finalità. Se i dati personali non sono più necessari per il perseguimento dello scopo iniziale, la conservazione di tali dati non è più ammissibile poiché costituirebbe un trattamento incompatibile con lo scopo originario.
18. Il regolamento di esecuzione stabilisce un periodo di conservazione minimo di tre anni in relazione al numero di dati. Per quanto riguarda i dati del sistema di controllo dei pescherecci, ad esempio, l'articolo 27, paragrafo 2, lettera a) stabilisce che gli Stati membri garantiscono che i dati pertinenti siano registrati su supporto informatico e conservati in modo sicuro in banche dati informatizzate «per almeno tre anni». Analogamente, l'articolo 92, paragrafo 3, prevede che i dati relativi ai rapporti di sorveglianza siano tenuti a disposizione nella banca dati per «almeno tre anni». L'articolo 118, inoltre, stabilisce che i dati ricavati dai rapporti di ispezione siano tenuti a disposizione nella banca dati «per almeno tre anni».
19. In generale, il GEPD ritiene che il periodo di conservazione avrebbe dovuto essere definito in maniera più precisa istituendo un periodo massimo di conservazione (anziché solo un periodo minimo di conservazione). In ogni caso, a parere del GEPD le suddette disposizioni devono essere interpretate conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 95/46/CE e all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CE) n. 45/2001. Ne consegue che il periodo di conservazione di tre anni deve essere interpretato in linea di principio come un periodo massimo di conservazione, a meno che la necessità di conservare i dati per un periodo più lungo possa essere opportunamente dimostrata sulla base di prove convincenti.

2.4. Cooperazione amministrativa e trasferimenti di dati a paesi terzi

20. L'articolo 164 del regolamento di esecuzione disciplina gli scambi di informazioni con i paesi terzi. In particolare, l'articolo 164, paragrafo 2, riguarda gli scambi di informazioni comunicate da uno Stato membro a un paese terzo o a una organizzazione regionale per la gestione della pesca ai sensi di un accordo bilaterale con tale paese o conformemente alle norme di tale organizzazione. L'articolo 164, paragrafo 3, riguarda gli scambi di informazioni in merito a inadempimento delle norme della politica comune della pesca, comunicate dalla Commissione o dall'organismo da essa designato nell'ambito degli accordi sulla pesca conclusi tra l'Unione e i paesi terzi o nell'ambito di organizzazioni regionali per la gestione della pesca o analoghi accordi.
21. Mentre l'articolo 164, paragrafo 2, precisa che lo scambio di informazioni da Stati membri a paesi terzi è effettuato «in conformità della normativa dell'Unione e della normativa nazionale concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali», il paragrafo 3 non contiene un riferimento analogo riguardo alle informazioni comunicate dalla Commissione. A norma del paragrafo 3, lo scambio di informazioni è soggetto solo al consenso dello Stato membro da cui provengono le informazioni.
22. A tale proposito il GEPD sottolinea che la comunicazione di dati personali a paesi terzi da parte della Commissione o di altre istituzioni od organismi europei ai sensi dell'articolo 164 può avvenire solo nel rispetto dei requisiti del regolamento (CE) n. 45/2001 e in particolare dell'articolo 9.

⁽¹⁴⁾ Articolo 6, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 95/46/CE e articolo 4, paragrafo 1, lettera e) del regolamento (CE) n. 45/2001.

2.5. La Commissione deve valutare la necessità di un controllo preventivo

23. Il regolamento di controllo e il regolamento di esecuzione possono comportare il trattamento di dati personali da parte della Commissione o di altri organismi dell'UE, determinando in tal modo l'applicabilità in questi casi del regolamento (CE) n. 45/2001 a tali trattamenti. Nella misura in cui possono presentare rischi specifici per i diritti e le libertà degli interessati, questi trattamenti devono essere soggetti a controllo preventivo da parte del GEPD a norma dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 45/2001.
24. In particolare, sembra che i trattamenti effettuati a norma del regolamento di controllo e del regolamento di esecuzione possano comportare il trattamento di dati relativi a infrazioni o a sospetti di infrazioni commesse da un peschereccio. È probabile che questi dati siano collegati ai dati personali del proprietario o del comandante del peschereccio (o di un membro dell'equipaggio) relativi alle violazioni delle norme applicabili.
25. Il GEPD invita pertanto la Commissione (e altri organi europei interessati) a valutare la necessità di un controllo preventivo dei trattamenti effettuati a norma del regolamento di controllo e del regolamento di esecuzione e a presentare le notifiche necessarie successivamente a tale valutazione ⁽¹⁵⁾.

CONCLUSIONI

26. Il GEPD si rammarica che non gli sia stato notificato il testo del regolamento di esecuzione ai fini della consultazione legislativa prevista dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001, conformemente a quanto raccomandato nel parere del 2009. Pur accogliendo con favore il riferimento alla legislazione applicabile in materia di protezione dei dati di cui al considerando 31 del regolamento di esecuzione, il GEPD ritiene che talune disposizioni di tale regolamento potrebbero suscitare preoccupazioni dal punto di vista della protezione dei dati.
27. Poiché il regolamento di esecuzione è già stato adottato, il GEPD raccomanda alla Commissione di chiarire *ex post*, ove possibile, la portata e i limiti delle attività di trattamento dei dati e di fornire, qualora necessario, garanzie specifiche. Ciò potrebbe avvenire mediante l'adozione di norme interne od orientamenti generali o specifici oppure nel quadro di controlli preventivi da parte del GEPD a norma dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 45/2001.
28. In particolare, il GEPD raccomanda alla Commissione e agli altri organismi dell'UE interessati di:
- fornire orientamenti concreti sull'interpretazione dell'articolo 27 del regolamento di esecuzione. La Commissione deve in particolare chiarire il significato, e limitare la portata, del trattamento dei dati del sistema di controllo dei pescherecci, del sistema di identificazione automatica e del sistema di rilevamento delle navi a fini di «applicazione della legge» o per altre finalità estranee alla politica comune della pesca,
 - nei casi in cui il regolamento di esecuzione stabilisce un periodo minimo di conservazione per categorie specifiche di dati (cfr. gli esempi di cui al punto 19), conservare i dati personali per periodi più lunghi solo qualora la necessità di agire in tal senso possa essere opportunamente dimostrata,
 - garantire che il trasferimento di dati personali a paesi terzi da parte della Commissione o di altre istituzioni od organismi europei ai sensi dell'articolo 164 del regolamento di esecuzione sia effettuato nel rispetto dei requisiti del regolamento (CE) n. 45/2001 e in particolare dell'articolo 9,
 - valutare la necessità di un controllo preventivo da parte del GEPD dei trattamenti effettuati a norma del regolamento di controllo e del regolamento di esecuzione e presentare le notifiche necessarie successivamente a tale valutazione.

Fatto a Bruxelles, il 28 ottobre 2011

Giovanni BUTTARELLI
Garante europeo aggiunto della protezione dei
dati

⁽¹⁵⁾ Come già raccomandato nel parere del 2009, cfr. il punto 22.