III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

560.ª REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU (JDE) – POR INTERACTIO, 27.4.2021-28.4.2021

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à governação de dados (Regulamento Governação de Dados)»

[COM(2020) 767 final]

(2021/C 286/08)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Correlator: **Marinel Dănuț MUREŞAN**

Consulta	Conselho da União Europeia, 11.12.2020
	Parlamento Europeu, 14.12.2020
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	31.3.2021
Adoção em plenária	27.4.2021
Reunião plenária n.º	560
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	234/3/13

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta de regulamento relativo à governação dos dados, que se articula com a Diretiva (UE) 2019/1024 ([1]) (Diretiva relativa aos dados abertos) e a complementa, centrando-se nos dados na posse dos organismos do setor público e sujeitos a direitos de terceiros.

1.2. O CESE considera a iniciativa útil e necessária, uma vez que o tratamento, o armazenamento e a partilha de dados digitais têm vindo a ganhar importância não só do ponto de vista económico, mas também social e civil, na medida em que dizem respeito aos cidadãos, às administrações e às empresas e se exercem num ambiente regulamentar complexo e interligado.

1.3. O CESE considera essencial adotar um quadro regulamentar harmonizado suscetível de incutir confiança nos cidadãos, nos consumidores, nas pequenas e médias empresas (PME) e, em particular, nas microempresas, a fim de garantir uma proteção adequada dos seus dados e, assim, promover oportunidades de desenvolvimento para os operadores económicos, bem como para os organismos de investigação e desenvolvimento.

([1]) JO L 172 de 26.6.2019, p. 56.

1.4. O CESE subscreve o objetivo da Comissão de aplicar o regulamento em apreço às administrações, aos organismos do setor público e aos organismos de direito público, mediante uma abordagem que abranja todos os intervenientes do setor público, independentemente da sua forma organizacional.

1.5. O CESE considera importante que, sempre que a gestão e o tratamento de dados com recurso a dispositivos de inteligência artificial digam respeito ao mundo do trabalho, se prevejam formas adequadas de consulta e negociação prévia com os parceiros sociais sobre os problemas que estes levantam. A sociedade civil organizada tem também de ser associada quando esses dispositivos interferem com os direitos dos cidadãos.

1.6. O CESE apoia a proposta de designar as autoridades nacionais responsáveis por assegurar o controlo adequado das novas regras.

1.7. O CESE reconhece a utilidade de criar pontos de informação em cada Estado-Membro e recomenda que estes sejam acessíveis a todas as partes interessadas, a fim de assegurar o funcionamento eficaz e promover a boa cooperação com as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais.

1.8. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamentar as organizações que se dedicam à «gestão altruísta» de dados e concorda com a regra que determina que essas organizações devem ser entidades jurídicas sem fins lucrativos que perseguem objetivos de interesse geral, em condições de independência e autonomia em relação a outras organizações que perseguem objetivos lucrativos na gestão dos dados.

1.9. O CESE considera particularmente interessante a possibilidade, prevista no regulamento, de reconhecer a utilidade de um «modelo cooperativo de gestão e intercâmbio de dados» enquanto instrumento destinado a favorecer os cidadãos, as micro, pequenas e médias empresas, os trabalhadores por conta própria e os profissionais liberais.

1.10. Este modelo cooperativo poderia também ser um instrumento muito útil para a gestão neutra e partilhada dos dados. A este respeito, o CESE incentiva a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem os cidadãos, as PME e as suas organizações na promoção de iniciativas com vista a constituir organizações mutualistas para a gestão e o intercâmbio de dados.

1.11. O CESE considera que a proteção dos dados pessoais e a proteção da identidade digital e da vida privada são aspetos fundamentais da «governação dos dados» diretamente ligados à questão do respeito pela dignidade humana e pelos direitos fundamentais. Por conseguinte, considera essencial reconhecer o direito à propriedade dos dados pessoais, a fim de permitir aos cidadãos europeus controlar a utilização dos seus dados.

2. **Proposta da Comissão**

2.1. A proposta da Comissão objeto do presente parecer visa:

i) disponibilizar dados do setor público para reutilização quando esses dados estejam sujeitos a direitos de terceiros;

ii) permitir a partilha de dados entre empresas;

iii) permitir a utilização de dados pessoais em conformidade com o RGPD;

iv) permitir a utilização de dados para fins altruístas.

2.2. A proposta de regulamento articula-se com a Diretiva (UE) 2019/1024 relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público e complementa-a, centrando-se nos dados na posse do setor público e sujeitos a direitos de terceiros.

2.3. A proposta baseia-se no artigo 114.º do TFUE e visa aproximar as legislações e as práticas administrativas dos Estados-Membros, a fim de garantir o fluxo de dados na União Europeia num quadro regulamentar harmonizado que assegure a consolidação adequada do mercado interno no que diz respeito à circulação dos dados na posse de organismos do setor público.

2.4. O capítulo I do regulamento define o seu âmbito de aplicação e estabelece:

i) as condições para a reutilização, na UE, de determinadas categorias de dados na posse de organismos do setor público;

ii) um quadro de notificação e de supervisão da prestação de serviços de partilha de dados;

iii) um quadro para o registo voluntário das entidades que recolhem e tratam dados disponibilizados para fins altruístas.

2.5. O capítulo II cria um mecanismo para a reutilização de certas categorias de dados do setor público, cuja utilização está sujeita ao respeito dos direitos de terceiros. A proteção dos direitos de terceiros pode ser relevante, em especial, para a proteção dos dados pessoais, mas também para a proteção dos direitos de propriedade intelectual e do sigilo comercial.

2.6. Os Estados-Membros devem instaurar um ponto de informação único para ajudar os investigadores e as empresas inovadoras interessados na identificação de dados adequados, bem como criar estruturas para apoiar os organismos do setor público com meios técnicos adequados e uma abordagem informada do quadro regulamentar do setor.

2.7. O capítulo III visa assegurar uma maior confiança na partilha de dados pessoais e não pessoais e reduzir os custos de transação ligados à partilha de dados entre empresas e entre empresas e consumidores, através da criação de um regime de notificação aplicável aos prestadores de serviços de partilha de dados e de um quadro regulamentar para as atividades desses mesmos prestadores. Estes terão a obrigação de neutralidade relativamente aos dados partilhados, não podendo utilizá-los para outros fins.

2.8. O capítulo IV visa facilitar a partilha altruísta de dados voluntariamente disponibilizados por indivíduos ou empresas para o bem comum. Prevê nomeadamente a possibilidade de as organizações envolvidas no altruísmo de dados se registarem como «Organização de altruísmo de dados reconhecida na UE», a fim de reforçar a confiança nas suas operações.

2.9. Prevê também a elaboração de um formulário europeu comum de consentimento para cedência altruísta de dados, com vista a reduzir os custos associados à obtenção do consentimento e a facilitar a portabilidade dos dados.

2.10. O capítulo V estabelece os requisitos para o funcionamento das autoridades competentes designadas para supervisionar e aplicar o quadro de notificação dos prestadores de serviços de partilha de dados e das entidades envolvidas no altruísmo de dados. Este capítulo prevê igualmente disposições que visam a proteção efetiva dos direitos individuais, nomeadamente o direito de apresentar uma reclamação administrativa e/ou interpor um recurso judicial contra as decisões das autoridades setoriais designadas.

2.11. O capítulo VI cria o «Conselho Europeu da Inovação de Dados», que favorecerá o desenvolvimento de boas práticas pelas autoridades dos Estados-Membros, em especial no que diz respeito ao tratamento dos pedidos de reutilização de dados e à prossecução de práticas coerentes no que respeita ao quadro de notificação para os prestadores de serviços de partilha de dados e para o altruísmo de dados.

2.12. O capítulo VII autoriza a Comissão a adotar atos de execução relativos ao formulário europeu de consentimento para cedência altruísta de dados e o capítulo VIII contém disposições transitórias para o funcionamento do regime geral de autorização dos prestadores de serviços de partilha de dados e prevê as disposições finais.

3. **Observações na generalidade**

3.1. A proposta da Comissão afigura-se adequada e necessária, uma vez que o tratamento, o armazenamento e a partilha de dados digitais têm vindo a ganhar importância não só do ponto de vista económico, mas também social e civil, na medida em que dizem respeito aos cidadãos, às administrações e às empresas e se exercem num ambiente regulamentar complexo e interligado.

3.2. A utilização sofisticada de dados digitais pode permitir o desenvolvimento de novos produtos e tornar os processos de produção tradicionais mais eficientes, estimular a investigação, combater o aquecimento global e melhorar a utilização dos recursos energéticos e hídricos, protegendo cada vez melhor a saúde humana.

3.3. Uma utilização eficaz e virtuosa dos dados exige a possibilidade de os partilhar e trocar em grandes quantidades, tirando partido da capacidade computacional das máquinas de inteligência artificial no tratamento e exploração desses dados para objetivos de interesse comum cada vez mais ambiciosos. O intercâmbio de dados para detetar doenças de forma atempada através da imagiologia é disso exemplo.

3.4. A complexidade e a quantidade de dados produzidos, recolhidos e transferidos em permanência levaram à criação de empresas, organizações e organismos especializados na gestão ou na intermediação de dados tendo em vista o intercâmbio tanto para fins comerciais como numa lógica de interesse geral orientada para a prossecução do bem comum (nomeadamente para fins de investigação científica).

3.5. No atual contexto económico e tecnológico, os dados constituem um recurso muito valioso e útil, ao qual estão subjacentes importantes questões éticas, económicas e políticas, com um impacto muito significativo na competitividade e na concorrência, não só entre as empresas, mas também entre os Estados. Por conseguinte, é apropriado que a Comissão pretenda definir um quadro regulamentar proporcionado e claro para a governação pública dos dados, a fim de proteger o seu valor, não só económico, mas também estratégico, nos diferentes domínios em que a capacidade de possuir e tratar dados digitais é importante.

3.6. No que diz respeito aos dados sensíveis, em particular aos dados relativos à saúde, o CESE considera útil elaborar e generalizar boas práticas operacionais, como, por exemplo, a adotada pela Microsoft, que optou por alertar os seus clientes quando as autoridades governamentais lhe solicitaram a divulgação dos dados pessoais dos próprios clientes.

3.7. O CESE reconhece e congratula-se com o facto de o principal objetivo da proposta da Comissão consistir em criar condições para que os cidadãos, os consumidores, os trabalhadores por conta própria, os profissionais liberais e as empresas, em especial as pequenas e microempresas, partilhem os seus dados sabendo que estes serão geridos por organizações regulamentadas e devidamente supervisionadas, a fim de promover a confiança e o estabelecimento de um quadro regulamentar plenamente compatível com os valores e os princípios da União Europeia.

3.8. Tal como salientado em pareceres anteriores, o CESE defende que a questão da governação dos dados e das ferramentas de inteligência artificial exige um quadro regulamentar europeu que garanta a transparência e a rastreabilidade dos algoritmos, o controlo humano das ferramentas de inteligência artificial e o respeito pelos direitos fundamentais.

3.9. Importa também sublinhar que, a partir do momento em que estas ferramentas de inteligência artificial são introduzidas no mundo do trabalho, cabe à Comissão Europeia estabelecer regras para reforçar o diálogo social e a negociação mediante a consulta prévia dos representantes dos trabalhadores e incentivar a criação de comités ou de observatórios nacionais sobre a disseminação de ferramentas de inteligência artificial, que associem todas as partes interessadas: consumidores, pequenas e médias empresas, associações profissionais e representantes dos trabalhadores e da sociedade civil organizada.

3.10. Seria igualmente importante que o regulamento previsse um procedimento de aprovação das condições gerais de utilização dos serviços de gestão de dados, de modo que as cláusulas dos contratos de transferência ou acesso a dados que infrinjam as normas de proteção da UE possam ser anuladas pelo tribunal. Para este mesmo efeito, o CESE recomenda a harmonização e o reforço do princípio do consentimento, simplificando o procedimento de aceitação ou recusa dos testemunhos de conexão (*cookies*).

4. **Observações na especialidade**

4.1. O CESE considera que a proposta da Comissão está em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade consagrados nos Tratados, na medida em que elabora e propõe regras que não sacrificam excessivamente o interesse privado face ao objetivo de partilhar e assegurar uma utilização virtuosa dos dados.

4.2. Por conseguinte, o regulamento, que garantirá a aplicação simultânea de regras uniformes em todo o mercado interno, afigura-se o instrumento jurídico mais adequado, uma vez que dispor de regras diferentes nos diversos Estados-Membros seria ineficaz e resultaria num custo excessivo de conformidade para as empresas europeias, em especial as PME, prejudicando a boa circulação dos dados.

4.3. Este instrumento jurídico é, por conseguinte, a escolha mais judiciosa para prosseguir a construção de um mercado europeu em que os dados possam circular de forma virtuosa graças a um quadro regulamentar harmonizado, que permita aos cidadãos, aos consumidores e às pequenas e médias empresas confiar na proteção adequada dos seus dados e proporcione oportunidades de desenvolvimento e crescimento aos operadores económicos e às instituições de investigação e desenvolvimento.

4.4. O CESE subscreve o objetivo da Comissão de aplicar o regulamento em apreço às administrações, aos organismos do setor público e aos organismos de direito público, à semelhança do que já acontece com as regras em matéria de contratos públicos, de modo a assegurar, graças a uma abordagem baseada em factos, que as regras são eficazes e se aplicam ao conjunto dos intervenientes do setor público, independentemente da sua forma organizacional.

4.5. À luz da abordagem geral das novas regras, afigura-se igualmente proporcionado e coerente isentar as empresas públicas da aplicação das regras, tendo em conta o seu modelo organizacional cada vez mais inspirado em modelos empresariais e orientados para o mercado.

4.6. O CESE apoia a disposição do artigo 6.º, que prevê que «[os] organismos do setor público que permitem a reutilização das categorias de dados referidas no artigo 3.º, n.º 1, podem cobrar taxas pela autorização da reutilização desses dados» e que essas «taxas devem ser não discriminatórias, proporcionadas e objetivamente justificadas e não podem restringir a concorrência». A este respeito, importa salientar que as empresas, as PME, as micro e pequenas organizações e as organizações da economia social fornecem muitos dados às autoridades, que têm um custo que pode ser significativo e cujo impacto, em especial para as PME, deve ser tido em conta na fixação das taxas.

4.7. O CESE concorda e congratula-se também com o facto de a metodologia de cálculo das taxas ter de ser previamente publicada e de esta se basear necessariamente nos custos de gestão e partilha dos dados, e não num sistema de cálculo de custos diferente, que possa ser equiparado a uma licença de dados.

4.8. O CESE chama a atenção para a necessidade de proceder ao intercâmbio de dados em conformidade com o artigo 101.º do TFUE sobre as práticas anticoncorrenciais. Em especial, será importante respeitar as orientações da Comissão em matéria de acordos de cooperação horizontal sob a forma de intercâmbio de informações. Tal permitirá evitar que os organismos que trocam informações perturbem a transparência do mercado, abrindo a porta à colusão entre concorrentes diretos e, consequentemente, a uma menor concorrência em detrimento do bem-estar dos consumidores, das pequenas e microempresas, distorcendo a concorrência nos mercados.

4.9. O CESE apoia vivamente a designação de autoridades nacionais (artigos 12.º e 20.º) responsáveis por assegurar o controlo do cumprimento das novas regras estabelecidas pela Comissão e concorda com os requisitos que estas autoridades terão de preencher nos termos do artigo 23.º.

4.10. A fim de evitar a utilização abusiva das bases de dados a nível nacional ou europeu, deve caber às várias autoridades nacionais em causa, em colaboração mútua e com a Comissão Europeia, o controlo da utilização dos dados.

4.11. No que diz respeito às organizações de altruísmo de dados e às condições gerais para serem reconhecidas como tal, congratula-se com o facto de a proposta de regulamento dispor que estas organizações devem ser entidades jurídicas sem fins lucrativos que perseguem objetivos de interesse geral e, sobretudo, independentes e autónomas, nomeadamente em relação a outras organizações que perseguem objetivos comerciais ou lucrativos na gestão dos dados.

4.12. Estas disposições, a par da constituição de um registo público específico dessas entidades, respondem adequadamente à necessidade de transparência e de proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e das empresas cujos dados são partilhados com fins altruístas, reforçando, assim, a confiança de todas as partes interessadas.

4.13. O CESE considera extremamente útil a criação de um ponto de informação em cada Estado-Membro, tal como previsto no artigo 8.º da proposta de regulamento. Estes pontos de informação devem ser facilmente acessíveis a todas as partes interessadas, a fim de assegurar o funcionamento eficaz e promover a boa cooperação com as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais.

4.14. Por último, saúda particularmente o facto de o capítulo III do regulamento prever a possibilidade de criar cooperativas para a gestão e o intercâmbio de dados, a fim de favorecer os cidadãos (trabalhadores, consumidores e empresários), as pequenas empresas e os empresários a título individual, que não poderiam aceder a grandes quantidades de dados ou tratá-las individualmente. A este respeito, o CESE incentiva a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem as organizações de PME na promoção de iniciativas coletivas com vista a constituir este tipo de organizações mutualistas para a gestão e o intercâmbio de dados.

4.15. As cooperativas e as estruturas de base colaborativa, em geral, afiguram-se particularmente adequadas para gerir a atividade de intermediação, intercâmbio ou partilha de dados entre cidadãos (trabalhadores, consumidores, empresários) e empresas. As cooperativas, em particular, permitem uma coincidência de interesses na gestão de dados entre o titular de dados e o detentor de dados cooperativo, que, neste caso, é propriedade dos próprios titulares de dados, pelo que são suscetíveis de assegurar uma governação participativa partilhada entre cidadãos, empresas e empresários, que podem desempenhar, simultaneamente, o papel de fornecedores e de utilizadores ou beneficiários dos dados. Este mecanismo poderia promover o clima de confiança e abertura necessário para uma boa governação dos dados no mercado único digital europeu.

4.16. A este respeito, o CESE considera que é necessária uma cooperação eficaz com as organizações da sociedade civil, os parceiros sociais e as organizações profissionais.

4.17. No que respeita à proteção dos dados pessoais, o CESE recorda que a legislação europeia considera a proteção da vida privada e o respeito pela dignidade humana um aspeto incontornável dos direitos fundamentais e invioláveis do indivíduo. No entanto, a proteção adequada destes direitos é ameaçada pela utilização abusiva dos dados obtidos com o consentimento livre da pessoa em causa, mas nem sempre mediante procedimentos simples. Há também casos mais graves em que os dados são obtidos de forma abusiva mediante uma verdadeira usurpação da identidade. Em alguns Estados-Membros, os tribunais condenaram repetidamente o «furto de dados». Reconhecer o furto significa reconhecer o direito à propriedade dos dados.

4.18. Por conseguinte, o CESE recomenda que se reconheça o direito à propriedade dos dados digitais na UE, a fim de permitir que os cidadãos (trabalhadores, consumidores, empresários) controlem, giram ou proíbam a utilização dos seus dados. Tal abriria o caminho para a interposição de ações coletivas com clara legitimidade jurídica, a fim de impedir ou controlar o acesso aos dados das pessoas, assim como de facilitar a sua gestão com vista à criação do mercado digital europeu.

Bruxelas, 27 de abril de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

ANEXO

A proposta de suprimir os seguintes pontos foi aceite durante o debate, embora pelo menos um quarto dos sufrágios expressos tenha apoiado a sua manutenção.

1.6. O CESE apoia a proposta de designar as autoridades nacionais responsáveis por assegurar o controlo adequado das novas regras e salienta, a este respeito, que, ao invés de criar novas autoridades, se poderia confiar a aplicação das regras referidas na proposta da Comissão às autoridades de proteção de dados já existentes nos Estados-Membros, tirando partido da sua experiência.

4.9. O CESE apoia vivamente a designação de autoridades nacionais (artigos 12.º e 20.º) responsáveis por assegurar o controlo do cumprimento das novas regras estabelecidas pela Comissão e concorda com os requisitos que estas autoridades terão de preencher nos termos do artigo 23.º. A este respeito, sem prejuízo do poder discricionário dos Estados-Membros no que respeita à organização, o CESE salienta que as autoridades de proteção dos dados já operacionais dispõem de conhecimentos técnicos e regulamentares consideráveis neste domínio. Por conseguinte, poderiam elas próprias aplicar as regras abrangidas pela proposta da Comissão, sem criar novas autoridades.

Resultado da votação

Votos a favor da proposta de suprimir estes pontos:	124
Votos contra:	94
Abstenções:	27