

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação

(2011/C 377/02)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, o artigo 16.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente, os artigos 7.º e 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 pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados ⁽²⁾, nomeadamente, o artigo 28.º, n.º 2,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

1. INTRODUÇÃO

1. Em 31 de Março de 2011, a Comissão adoptou uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (a seguir designada por «proposta»).

1.1. Consulta da AEPD

2. A proposta foi enviada pela Comissão à AEPD em 31 de Março de 2011. A AEPD considera esta comunicação como um pedido para aconselhar as instituições e os órgãos comunitários, como prevê o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (a seguir designado por «Regulamento (CE) n.º 45/2001»). Anteriormente ⁽³⁾, antes da adopção da proposta, a Comissão concedeu à AEPD a possibilidade de apresentar observações informais. A AEPD congratula-se com a abertura do

processo, que ajudou a melhorar o texto do ponto de vista da protecção de dados numa fase precoce. Algumas dessas observações foram tidas em conta na proposta. A AEPD gostaria que fosse feita uma referência explícita à presente consulta no preâmbulo da proposta.

1.2. Contexto geral

3. A concessão responsável de empréstimos é definida na proposta como a tomada em consideração por parte das mutuanças e dos intermediários de crédito, da capacidade financeira dos consumidores assim como das suas necessidades e circunstâncias no momento de conceder um empréstimo. O conceito de contracção responsável de empréstimos pressupõe que os consumidores devam fornecer informações relevantes, completas e exactas sobre a sua situação financeira e sejam encorajados a tomar decisões informadas e sustentáveis.
4. A proposta enumera uma série de factores determinantes para a concessão de um determinado crédito hipotecário, a escolha do produto hipotecário por parte do mutuário e a capacidade do mutuário para pagar o empréstimo. Estes factores incluem o clima económico, as assimetrias de informação e conflitos de interesses, as lacunas e contradições da regulamentação e outros, como a literacia financeira do mutuário ou as estruturas de financiamento do crédito hipotecário. Na perspectiva da proposta, o comportamento irresponsável por parte de certos intervenientes no mercado terá contribuído para a crise financeira, pelo que a concessão e contracção irresponsáveis de empréstimos devem ser combatidas pela iniciativa legislativa, para evitar a repetição das condições que levaram à actual crise financeira.
5. A proposta introduz deste modo requisitos prudenciais e de supervisão aplicáveis aos mutuanças, assim como direitos e obrigações aplicáveis aos mutuários, a fim de estabelecer um quadro jurídico claro que permita proteger o mercado hipotecário da UE dos efeitos prejudiciais sentidos durante a crise financeira.

1.3. Relação com o regime de protecção de dados da UE

6. A proposta contempla um número limitado de actividades relevantes do ponto de vista do regime de protecção de dados da UE. Estas actividades dizem essencialmente respeito à consulta da chamada «base de dados de crédito» por

⁽¹⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31 (doravante designada por «Directiva 95/46/CE»).

⁽²⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ Em Dezembro de 2010.

parte dos mutuantes e dos intermediários de crédito, a fim de verificar a solvabilidade do consumidor e as informações fornecidas pelos consumidores aos mutuantes ou intermediários de crédito.

7. A AEPD congratula-se com o facto de terem sido incluídas no actual texto da proposta referências importantes às regras de protecção de dados relevantes. Gostaria todavia de salientar a necessidade de introduzir alguns esclarecimentos. Por um lado, a proposta não deveria introduzir disposições excessivamente pormenorizadas sobre o respeito pelos princípios de protecção de dados, que é garantido pela aplicabilidade a todas as operações de tratamento das disposições legislativas nacionais que transpõem a Directiva 95/46/CE. A AEPD sugere, por outro lado, a introdução de algumas melhorias no texto tendo em vista a sua clarificação e para evitar que os critérios relativos aos direitos de acesso à base de dados de crédito passem a ser definidos por actos delegados.

2. ANÁLISE DA PROPOSTA

2.1. Referência à Directiva 95/46/CE e obrigação de verificar a solvabilidade dos consumidores

Considerando 30

8. A AEPD congratula-se com o facto de a proposta conter uma referência à Directiva 95/46/CE no preâmbulo do texto da directiva. O considerando 30 prevê a aplicação geral da Directiva 95/46/CE às operações de tratamento de dados realizadas no contexto da verificação da solvabilidade dos consumidores.
9. Contudo, para reflectir a necessidade de todas as operações de tratamento de dados serem realizadas em conformidade com as regras de aplicação e de as diversas disposições legislativas nacionais que transpõem essa directiva serem as referências adequadas, o texto do considerando poderia ser alterado da seguinte forma: «O tratamento de dados pessoais no âmbito da presente directiva deve ser realizado em conformidade com as disposições legislativas nacionais que transpõem a Directiva 95/46/CE». A introdução desta disposição dispensaria as referências específicas à directiva no artigo 15.º, n.º 3, e no artigo 16.º, n.º 4.

Artigo 14.º

10. O artigo 14.º da proposta impõe aos mutuantes a obrigação de proceder a uma verificação rigorosa da solvabilidade do consumidor. Esta verificação deverá ser realizada com base em determinados critérios como o rendimento, poupanças, dívidas e outros compromissos financeiros do consumidor. Esta obrigação poderá ter um impacto significativo na privacidade das pessoas que recorrem ao crédito, na medida em que o tipo e a quantidade de informações acedidas pelos mutuantes podem ser muito abrangentes. A AEPD congratula-se deste modo com o facto de o texto da proposta impor limitações específicas aos mutuantes no que diz respeito à obtenção da informação «necessária». O artigo estipula de uma forma geral que esta informação só pode ser obtida junto de «fontes internas ou externas relevantes». A AEPD congratula-se com a referência explícita aos princípios da necessidade e proporcionalidade consagrados no artigo 6.º da Directiva 95/46/CE, mas gostaria, no entanto, de sugerir que o texto fosse mais específico, na medida do possível, quanto às fontes junto das quais essa informação poderá ser obtida.

2.2. Consulta da base de dados de crédito

11. No considerado 27, é feita referência à base de dados de crédito e salientada a sua utilidade no contexto da verificação da solvabilidade e durante a vigência do empréstimo. Este considerando menciona ainda que, nos termos da Directiva 95/46/CE, os consumidores devem ser informados sobre qualquer consulta efectuada à base de dados e deverão ter o direito de aceder, rectificar, bloquear ou apagar as informações a seu respeito contidas na base de dados. O artigo 14.º impõe obrigações específicas aos mutuantes relativamente à eventual rejeição de um pedido de crédito, em particular quando esta rejeição se basear numa consulta da «base de dados de crédito».
12. O artigo 16.º estabelece disposições mais gerais sobre os critérios relativos ao «Acesso a bases de dados». A formulação destas disposições é muito genérica («Os Estados-Membros devem assegurar que todos os mutuantes tenham um acesso não discriminatório às bases de dados utilizadas no seu território para efeitos da verificação da solvabilidade dos consumidores e do seguimento do historial de cumprimento das obrigações de crédito por parte dos mesmos consumidores [...]»). O texto não especifica se as bases de dados devem ser especialmente concebidas para permitir as verificações da solvabilidade, quem é responsável pela base de dados, que tipo de informação poderá constar na base de dados, que incidências terá o «acompanhamento» do historial de cumprimento por parte dos consumidores, etc. A AEPD entende que as bases de dados de crédito possuem diferentes estruturas e inserem-se em diferentes quadros jurídicos nos diferentes Estados-Membros e que uma plena harmonização dos critérios acima referidos excederia o âmbito de aplicação da directiva. O objectivo da proposta consistiria em introduzir condições harmonizadas de acesso à base de dados de modo a que, por exemplo, um mutuante na Bélgica pudesse aceder ao historial de crédito de um consumidor na Itália (não obstante eventuais diferenças entre as bases de dados belgas e italianas) nas mesmas condições que os mutuantes italianos, quando um consumidor solicitar um empréstimo hipotecário na Bélgica. Os critérios específicos para o acesso harmonizado seriam definidos através de actos delegados da Comissão (ver artigo 16.º, n.º 2). A AEPD regista também a referência à Directiva 95/46/CE no artigo 16.º, n.º 4 (1).
13. A AEPD já expressou o seu ponto de vista segundo o qual as medidas que têm um impacto significativo na privacidade dos cidadãos não deveriam ser adoptadas através de actos delegados. No entanto, poderá recorrer-se a actos delegados para especificar determinados elementos. Todas as matérias com implicação directa para os cidadãos deverão todavia ser clarificadas e aprovadas através de legislação adoptada de acordo com o processo legislativo ordinário. Do ponto de vista da protecção de dados, a AEPD manifesta-se particularmente preocupada com a aparente contradição entre, por um lado, a possibilidade generalizada prevista no artigo 16.º de os operadores do sector do crédito (que não são todavia enumerados) consultarem a base de dados e, por outro lado, a «suave» obrigação prevista no considerado 27, nomeadamente de que «os mutuantes devem informar os consumidores sobre a consulta

(1) O artigo é aplicável «sem prejuízo da Directiva 95/46/CE [...]». Ver, no entanto, o artigo 9.º em que é sugerida a possibilidade de alterar este artigo.

de uma base de dados» e «os consumidores deverão ter o direito de aceder às informações a seu respeito contidas nessas bases [...] de modo a poderem, quando necessário, rectificar, apagar ou bloquear os seus dados pessoais aí contidos [...]». A AEPD entende que a possibilidade concreta de as pessoas a que os dados dizem respeito exercerem os seus direitos nos termos da Directiva 95/46/CE está relacionada com a possibilidade de identificar os possíveis destinatários dos dados pessoais contidos na base de dados de crédito. A eficácia da referência aos direitos contida na Directiva 95/46/CE poderá ser assim neutralizada pela impossibilidade de a pessoa a que os dados dizem respeito identificar antecipadamente as pessoas singulares ou colectivas que têm acesso à base de dados.

14. Por conseguinte, a AEPD sugere que sejam introduzidas algumas alterações ao texto da directiva com vista a resolver as lacunas acima identificadas. Qualquer ⁽¹⁾ acesso à base de dados deverá ser sujeito às seguintes condições, que deveriam ser introduzidas no artigo 16.º: i) definição dos critérios de acesso à base de dados por parte dos mutuantes ou intermediários de crédito e, em particular, clarificação no sentido de saber se apenas os mutuantes ou intermediários de crédito que celebraram um contrato com um consumidor ou que forem solicitados pelo consumidor a diligências prévias à celebração de um contrato com o mesmo ⁽²⁾ podem ter acesso aos seus dados; ii) obrigação de informar antecipadamente o consumidor da intenção por parte de um determinado mutuante ou intermediário de crédito de aceder aos seus dados pessoais na base de dados; iii) obrigação de comunicar em tempo útil ao consumidor os seus direitos de acesso, rectificação, bloqueio ou eliminação dos dados contidos na base de dados, em conformidade com os princípios enunciados na Directiva 95/46/CE.
15. Com a introdução destes critérios e obrigações gerais, as disposições específicas do artigo 14.º, n.º 2, alínea c) e o considerando 29, respeitante à obrigação de comunicar ao consumidor o acesso à base de dados em caso de rejeição de um pedido de empréstimo, poderão ser eliminados do texto da proposta.

3. CONCLUSÃO

16. A AEPD congratula-se com o facto de a proposta fazer uma referência específica à Directiva 95/46/CE. No entanto, sugere que se introduzam pequenas alterações no texto para clarificar a aplicabilidade dos princípios de protecção de dados às operações de tratamento abrangidas pela proposta, nomeadamente:
- A fim de melhor reflectir o facto de as legislações nacionais que transpõem a Directiva 95/46/CE constituírem as referências apropriadas e de salientar que qualquer operação de tratamento de dados deve ser realizada em conformidade com estas legislações nacionais, a AEPD sugere a introdução de um novo artigo com uma redacção específica nesse sentido. Tal permitiria também eliminar outras referências à Directiva 95/46/CE do texto da proposta;
 - O texto da proposta poderia especificar de forma mais detalhada as fontes junto das quais poderá ser obtida a informação sobre a solvabilidade;
 - O texto da proposta deve definir os critérios para o acesso à base de dados e estabelecer a obrigação de informar as pessoas a que os dados dizem respeito acerca dos seus direitos antes de qualquer acesso à base de dados, de modo a assegurar que essas pessoas possam exercer de forma plena e efectiva os seus direitos.

Feito em Bruxelas, em 25 de Julho de 2011.

Giovanni BUTTARELLI
*Autoridade Adjunta Europeia para a Protecção
de Dados*

⁽¹⁾ Este termo deverá ser interpretado como o acesso por parte de qualquer mutuante autorizado em qualquer momento.

⁽²⁾ Ver artigo 7.º, alínea b), da Directiva 95/46/CE.