

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer

(2008/C 233/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

Forslaget i dets kontekst

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41,

som henviser til Kommissionens anmodning om udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev modtaget den 20. november 2007,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

Høring af den tilsynsførende

1. Kommissionen har sendt forslaget til forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer til den tilsynsførende med henblik på en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 (i det følgende benævnt »forslaget«).
2. Forslaget vedrører behandlingen af passageroplysninger i edb-reservationssystemer (i det følgende benævnt CRS) og er nært forbundet med andre ordninger for indsamling og anvendelse af passageroplysninger inden for EU eller i forbindelse med tredjelande. Disse ordninger er af stor interesse for den tilsynsførende, som hilser Kommissionens høring velkommen.

3. Formålet med forslaget er at ajourføre bestemmelserne i den adfærdskodeks for edb-reservationssystemer, der blev indført i 1989 ved Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89. Kodeksen synes at blive stadig mere uegnet som følge af de nye markedsvilkår og skal forenkles for at øge konkurrencen, samtidig med at man bevarer de grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger og sikrer forbrugerne objektive oplysninger.
4. Forslaget er ikke hovedsagelig fokuseret på beskyttelse af personoplysninger. Da CRS imidlertid behandler en stor mængde personoplysninger, er der indsat en særlig artikel om databeskyttelse i forslaget med henblik på at supplere bestemmelserne i direktiv 95/46/EF, som fortsat anvendes som *lex generalis*.
5. Andre bestemmelser i forslaget har også indvirkning på databeskyttelsen, selv om deres hovedformål er at sikre samme information til alle aktører med henblik på fair konkurrence: beskyttelse af abonnenternes identitet, hvad enten det er fysiske personer eller virksomheder, er også velkommen af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred.
6. Den tilsynsførende noterer sig, at forslaget kun behandler CRS-aktiviteter for så vidt de er grænseflade mellem luftfartsselskaber og rejsebureauer. Det dækker ikke levering af andre it-tjenester som f.eks. varetagelse af luftfartsselskabers reservationssystemer. Personoplysninger, der behandles i denne særskilte kontekst, drager derfor ikke fordel af nogle af beskyttelsesforanstaltningerne i adfærdskodeksen. De er dog omfattet af den generelle databeskyttelsesordning i direktiv 95/46/EF.

Fokus for denne udtalelse

7. Den tilsynsførendes udtalelse starter med forslaget anvendelsesområde og -betingelser i forbindelse med anvendelsen af direktiv 95/46/EF. Den fokuserer derefter på substansen med en analyse af de artikler i forslaget, som vedrører databeskyttelsesspørgsmål. De positive aspekter fastlægges og der foreslås også mulige forbedringer. Der lægges særlig vægt på betingelserne for håndhævelsen af disse bestemmelser.
8. Endelig går udtalelsen ud over forslaget konkrete bestemmelser og behandler nogle videre konsekvenser af behandlingen af passageroplysninger i CRS, hvad enten det fungerer som grænseflade for rejsebureauer eller som it-tjenesteydere. Tredjelandes adgang til passageroplysninger i CRS vil blive analyseret specifikt.

II. ANVENDELSESMÅDE OG -BETINGELSER

9. Forslaget indeholder detaljerede bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Disse bestemmelser »specificerer og supplerer« direktiv 95/46/EF og berører ikke bestemmelserne i nævnte direktiv ⁽¹⁾. Dette eksplicite forhold mellem de to instrumenter er et positivt element.
10. Den tilsynsførende noterer sig imidlertid, at adfærdskodeksens anvendelsesområde ikke er identisk med anvendelsesområdet for direktiv 95/46/EF. Det afgørende kriterium for adfærdskodeksens anvendelse er, at *systemet anvendes eller udbydes til salg* på EU's område ⁽²⁾. Direktivets bestemmelser finder anvendelse, når den registeransvarlige er *etableret* i en medlemsstat, eller når den registeransvarlige er etableret uden for EU, men *anvender midler*, som befinder sig i EU ⁽³⁾.
11. Der kan derfor overvejes forskellige scenarier med hensyn til adfærdskodeksens og direktivets anvendelse:
 - når et CRS er etableret i EU, gælder både adfærdskodeksen og direktivet, da kriterierne for begge tekster er opfyldt
 - når et CRS er etableret uden for EU, er det udbydelsen af tjenester i EU og anvendelsen af midler i EU, som er bestemmende for anvendelsen af begge retsakter.

Selv om kriterierne for adfærdskodeksens og direktivets anvendelse er forskellige, bør de i praksis føre til en kombineret anvendelse af de to instrumenter: *udbydelse af CRS-tjenester i EU* udløser anvendelsen af adfærdskodeksen, og denne udbydelse af tjenesteydelser vil i praksis finde sted ved anvendelse af (edb-) midler, der befinder sig i EU, hvilket vil medføre, at også direktivet anvendes.

12. En anden konsekvens af adfærdskodeksens og direktivets brede anvendelsesområde er deres virkning for luftfartsselskaberne, som kan være etableret inden for eller uden for EU. Luftfartsselskaber, der er etableret uden for EU, er principielt ikke omfattet af de europæiske databeskyttelsesprincipper, medmindre de *anvender midler, der befinder sig i EU*, til behandling af personoplysninger (direktivet anvendes). Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis de anvender et CRS, der er etableret i EU, som »vært« for en reservationstjeneste. Det skal også bemærkes, at oplysninger vedrørende luftfartsselskabers flyvninger er omfattet af EU-lovgivningen, hvis de behandles i et CRS, der er etableret i EU — eller udbyder tjenesteydelser inden for EU (adfærdskodeksen anvendes).

III. ANALYSE AF FORSLAGET

Grundlæggende databeskyttelsesprincipper

13. Artikel 11 i forslaget indeholder en liste over garantier vedrørende behandling af personoplysninger, herunder formålsbegrænsning, oplysningernes nødvendighed, særlig beskyttelse af følsomme oplysninger, begrænset lagring, information af de registrerede og deres adgangsrettigheder.
14. Artikel 11 giver også en velkommen præcisering af CRS'ers opgaver, idet de skal betragtes som dataregisteransvarlige med hensyn til at foretage reservationer eller udstede billetter til transportprodukter. De registrerede kan derfor udøve deres rettigheder ikke blot over for rejsebureauer eller luftfartsselskaber, men også, hvis det er relevant, over for CRS'er.
15. Deltagende transportselskabers og datahåndterende mellemleds pligt til at sikre, at dataene er korrekte (selv om dette ikke er begrænset til personoplysninger) som fastsat i artikel 9 er en udtrykkelig henvisning til direktiv 95/46/EF, ifølge hvilket personoplysninger skal være korrekte.
16. Det skal bemærkes, at disse bestemmelser i forslaget er i overensstemmelse med de bemærkninger, som Artikel 29-Gruppen fremsatte i sin henstilling nr. 1/98 ⁽⁴⁾. De er så meget mere velkomne, som de præciserer nogle bestemmelser i direktiv 95/46/EF: der henvises især til den begrænsede lagringsperiode for personoplysninger offline (72 timer) og sletningen af oplysninger efter tre år med begrænsede adgangsbetainger, der er forbundet med behandlingens oprindelige formål (bilæggelse af faktureringsvister). Det forudses også, at behandlingen skal være gennemsigtig, idet abonnenten skal angive kontaktoplysninger for systemleverandøren og oplysninger om udøvelsen af adgangsrettigheder.

⁽¹⁾ Artikel 11, stk. 9, i forslaget.

⁽²⁾ Artikel 1 i forslaget.

⁽³⁾ Artikel 4, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 95/46/EF.

⁽⁴⁾ Henstilling af 28. april 1998 om luftfartsselskabers edb-reservations-systemer, WP10.

17. Ud over disse elementer, der allerede er med i forslaget, kan dette suppleres med tre aspekter.

Følsomme oplysninger

18. For det første bør det med hensyn til den registreredes mulighed for at give sit samtykke til behandling af følsomme oplysninger udtrykkeligt angives, at dette samtykke skal være baseret på tilstrækkelig information. Selv om artikel 2, litra h), i direktiv 95/46/EF fastsætter, at ethvert samtykke skal være en »frivillig, specifik og informeret« viljestilkendegivelse, er dette måske ikke altid tilfældet i praksis. Artikel 11, stk. 3, kan således suppleres med følgende: »... må sådanne oplysninger alene behandles, når den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til behandlingen af disse oplysninger på et informeret grundlag«.

Sikkerhedsforanstaltninger

19. For det andet gås der med hensyn til sikkerhedsspørgsmål ud fra, at de generelle principper i direktiv 95/46/EF finder anvendelse. Den tilsynsførende vil anbefale, at disse principper suppleres med forpligtelser, der er mere direkte fokuseret på karakteristikaene ved de personoplysninger, der behandles i CRS'er. Da CRS'er kan fungere som global grænseflade for luftfartsselskaber, men også som tjenesteyder eller »vært« for et bestemt luftfartsselskab, bør den store mængde oplysninger, der behandles i forbindelse med disse to forskellige funktioner, klart isoleres, idet der anvendes »kinesiske mure« og andre relevante sikkerhedsforanstaltninger. Den tilsynsførende anbefaler, at dette tilføjes som et nyt stykke i artikel 11.
20. Artikel 11 kan således suppleres med et nyt stykke efter stk. 4, som affattes således: »Hvis et CRS driver databaser i forskellige egenskaber, f.eks. som grænseflade eller vært for luftfartsselskaber, skal der træffes tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at hindre forbindelser mellem databaserne og for at sikre, at personoplysninger kun er tilgængelige til det specifikke formål, hvortil de er indsamlet«.

Markedsføringsinformationer

21. For det tredje hilser den tilsynsførende de betingelser velkommen, som er indsat i artikel 7 og artikel 11, stk. 5, for behandling af oplysninger med henblik på markedsanalyse. Systemleverandørerne kan kun videregive disse oplysninger til tredjeparter i ikke-identificerbar form, det være sig om organisationer, selskaber eller fysiske personer. Mens målet her hovedsagelig er at hindre identifikation af rejsebureauer ⁽¹⁾, gås der ud fra, at anonymisering vedrører alle former for personoplysninger, der behandles under en reservation, således også personlige oplysninger om rejsebureauers kunder. Dette bør præciseres i forslaget ved at

supplere artikel 11, stk. 5, med følgende: »Anonymisering gælder for alle registrerede, der er omfattet af reservationsproceduren, herunder den endelige forbruger«.

IV. HÅNDHÆVELSE

22. Som følge af forordningens brede anvendelsesområde omfatter Kommissionens og databeskyttelsesmyndighedernes kompetence til at sikre, at de involverede aktører overholder bestemmelserne, også dataregisteransvarlige, der er etableret uden for EU. Det er væsentligt, at Kommissionen, der udtrykkeligt er nævnt i forslaget som ansvarlig for adfærdskodeksens håndhævelse, har effektive midler til at sikre opfyldelsen af databeskyttelsesprincipperne.
23. For at sikre en effektiv håndhævelse af adfærdskodeksen, skal kontrollen med og sporbarheden af personoplysninger inden for CRS-nettet sikres. Forskellige aktører som f.eks. luftfartsselskaber og rejsebureauer fremsender og har adgang til personoplysninger, der behandles i CRS'er, der har forskellige egenskaber, hvad enten de handler på luftfartsselskabernes vegne eller ej.
24. Ud over behovet for en klar sondring mellem CRS'ernes forskellige aktiviteter, synes en ordning for datastrømme inden for systemet at være en forudsætning for at kunne danne sig et klart billede af formidlingen af personoplysninger mellem luftfartsselskaber, rejsebureauer og CRS'er. Dette er væsentligt for at vurdere de forskellige håndhævende myndigheders kompetence (DPA'erne og Kommissionen).
25. Dette er så meget mere nødvendigt som CRS'erne er indbyrdes forbundet og under hensyn til CRS-nettets kompleksitet. Det skal gøres klart, i hvor stort omfang f.eks. personoplysninger, der er indlæst via et luftfartsselskab eller et rejsebureau, der er kunde i et CRS, kan gøres tilgængelige og behandles på et andet stadium via et andet CRS end det oprindelige.
26. Ifølge artikel 12 i forslaget har Kommissionen kompetence til at indlede håndhævelsesprocedurer i tilfælde af, at forordningen overtrædes. Kommissionens kompetence omfatter derfor bl.a. kontrol med overholdelsen af de databeskyttelsesprincipper, der er indsat i forordningen.
27. I denne forbindelse kan dens rolle konkurrere med de nationale databeskyttelsesmyndigheder for så vidt et CRS eller en systemleverandørs aktiviteter falder inden for den nationale databeskyttelseslovgivnings anvendelsesområde. Der bør i så tilfælde sikres sammenhængende håndhævelsesprocedurer og gensidigt samarbejde. Artikel 29-Udvalget vil kunne være et passende forum til at varetage denne samordning.

⁽¹⁾ Begrundelsen, punkt 5. Supplerende oplysninger, »Nærmere beskrivelse af forslaget«.

28. Desuden håndterer Kommissionen under udøvelsen af sine beføjelser særlige sagsakter, herunder alle elementerne i en påstået overtrædelse (f.eks. omhandles de berørte parter indsigt i sagens akter i artikel 15 i forslaget). Der vil nødvendigvis være personoplysninger i disse sagsakter, hvilket indebærer, at den tilsynsførende har kompetence til at overvåge behandlingen som et aspekt af sine opgaver i forholdet til EU-institutionerne i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001, ligesom i alle andre tilfælde, hvor Kommissionen fungerer som dataregisteransvarlig.

V. TREDJELANDES ADGANG TIL PASSAGEROPLYSNINGER

29. Spørgsmålet om tredjelandes adgang til passageroplysninger har ført til indgåelse af specifikke aftaler mellem Den Europæiske Union og disse tredjelande og især en aftale mellem EU og Canada i juli 2005 og mellem EU og USA i juli 2007. Ifølge disse aftaler skal PNR-oplysninger, som luftfartsselskaber meddeler udenlandske myndigheder, overholde visse betingelser i forbindelse med databeskyttelse.
30. CRS'ers rolle i denne forbindelse er forskellig, alt efter om de er vært eller grænseflade for luftfartsselskaberne.

CRS'er som vært for luftfartsselskaber

31. Som allerede nævnt er luftfartsselskaber, som ikke forvalter deres eget reservationssystem, vant til at udlægge det til en tredjepart, som kan være et CRS. CRS fungerer ikke her i sin egenskab af grænseflade for rejsebureauer, men som tjenesteyder for luftfartsselskabet. I denne egenskab af »vært« vil CRS kunne meddele PNR-oplysninger til et tredjelandets myndigheder.
32. Ifølge Kommissionen ⁽¹⁾ falder denne CRS-aktivitet ikke ind under forordningens anvendelsesområde og forpligtelserne med hensyn til videregivelse til tredjeparter overtrædes derfor ikke under sådanne omstændigheder. De generelle databeskyttelsesprincipper i direktiv 95/46/EF gælder imidlertid fortsat tillige med principperne i Europarådets konvention nr. 108 for så vidt angår betingelserne for videregivelse til tredjelande.
33. Den tilsynsførende mener, at de enheder, der leverer sådanne it-tjenester, har ansvaret for den tjenesteydelse, de tilbyder, og for videregivelsen af oplysninger til en tredjepart. De bør derfor betragtes som registermedansvarlige sammen med de pågældende luftfartsselskaber med hensyn til den leverede tjeneste. Dette indebærer, at en tjenesteyder — det være sig et CRS eller en anden it-tjenesteyder — der videregiver passageroplysninger til et tredjeland, skal overholde betingelserne i eventuelle internationale aftaler, der er indgået med dette land.

⁽¹⁾ Afgørelse K(2005) 652/1 om foreneligheden af USA's adgang til passagerlister (PNR-oplysninger) med forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer.

34. Forpligtelserne kan omfatte løsning af praktiske spørgsmål som f.eks. de nærmere bestemmelser for videregivelsen af oplysningerne og overgangen fra »push«- til »pull«-metoden, hvilket indebærer, at it-tjenesten kontrollerer betingelserne for videregivelsen og kvaliteten af de videregivne oplysninger. Der bør også tages hensyn til gennemsigthedsforpligtelser i samråd med luftfartsselskaberne og i det omfang, luftfartsselskabernes reservationstjenester faktisk leveres af it-tjenesten. Den registrerede bør også have adgang til at anlægge sag mod CRS i forbindelse med behandling af oplysninger i CRS med hensyn til videregivelse til en tredjepart.

CRS som grænseflade

35. Uafhængigt af den situation, hvor CRS'er handler i egenskab af tjenesteydere og skal tage hensyn til internationale aftaler, der er indgået mellem EU og tredjelande, bør man også overveje det tilfælde, hvor CRS'er handler i deres egenskab af grænseflade: i dette tilfælde falder enhver anmodning om personoplysninger fra en tredjepart inden for forordningens betingelser, og videregivelse bør i princippet ikke være tilladt. Ifølge artikel 11, stk. 4, i forslaget gives der nemlig kun adgang til CRS-data i tilfælde af faktureringsvister. Det er vigtigt, at denne bestemmelse finder anvendelse uafhængigt af, hvor CRS befinder sig (det være sig i EU eller i USA), så længe tjenesteydelsen udbydes til salg på Fællesskabets område.

VI. KONKLUSION

36. Den tilsynsførende hilser medtagelsen i forslaget af databeskyttelsesprincipper, der præciserer bestemmelserne i direktiv 95/46/EF, velkommen. Disse bestemmelser øger retssikkerheden og kan passende suppleres med yderligere beskyttelsesforanstaltninger på tre punkter: sikring af et fuldt informeret samtykke fra de registrerede til behandling af følsomme oplysninger; fastsættelse af sikkerhedsforanstaltninger under hensyn til de forskellige tjenesteydelser, som CRS'erne tilbyder, og beskyttelse af markedsføringsinformationer (se punkt 18-21 i denne udtalelse).
37. Med hensyn til forslagets anvendelsesområde rejser de kriterier, der gør, at forslaget skal anvendes på CRS'er, der er etableret i tredjelande, spørgsmålet om den praktiske anvendelse på en sammenhængende måde med anvendelse af *lex generalis*, dvs. direktiv 95/46/EF (se punkt 9-12).
38. For at sikre en effektiv gennemførelse af forslaget mener den tilsynsførende, at der er behov for en klar og omfattende oversigt over hele CRS-problematikken under hensyn til CRS-nettets kompleksitet og betingelserne for tredjeparters adgang til personoplysninger, der er behandlet i CRS.

39. Selv om disse spørgsmål går ud over forslaget konkrete bestemmelser, skønnes det ikke desto mindre væsentligt at sætte CRS-spørgsmålet ind i sin globale kontekst og at være bevidst om konsekvenserne af og udfordringerne ved at få en så stor mængde personoplysninger, hvoraf nogle er følsomme, behandlet i et globalt net, der i praksis er tilgængeligt for tredjelandes myndigheder.
40. Det er derfor afgørende, at de myndigheder, der er kompetente med hensyn til håndhævelsen, dvs. Kommissionen, som forudset i forslaget, og databeskyttelsesmyndighederne sikrer en effektiv overholdelse, ikke blot med hensyn til de

konkurrencemæssige aspekter af forslaget, men også med hensyn til databeskyttelsesprincipperne (se punkt 22-25).

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. april 2008.

Peter HUSTINX
*Den Europæiske Tilsynsførende for
Databeskyttelse*
