

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 404/2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik

(2012/C 37/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 7 og 8,

under henvisning 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 ⁽¹⁾,

under henvisning 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 ⁽²⁾, særlig artikel 41, stk. 2 —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

1. Den 8. april vedtog Kommissionen gennemførelsesforordning (EU) nr. 404 af 8. april 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (i det følgende »gennemførelsesforordningen«) ⁽³⁾.
2. Den tilsynsførende er ikke blevet hørt som krævet i artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, til trods for at lovgivningsinitiativet var opført på den tilsynsførendes liste over prioriteringer for lovforslag, som skal forelægges til høring ⁽⁴⁾. Denne udtalelse er derfor baseret på samme forordnings artikel 41, stk. 2.

1.2. Målsætninger for gennemførelsesforordningen

3. Målsætningen for Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (i det følgende »kontrolforordningen«) ⁽⁵⁾ er at indføre et europæisk system for kontrol, inspektion og håndhævelse for at sikre overholdelse af alle den fælles fiskeripolitikens bestemmelser.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 112 af 30.4.2011, s. 1.

⁽⁴⁾ Tilgængelig på den tilsynsførendes websted (<http://www.edps.europa.eu>) under Consultation/Priorities.

⁽⁵⁾ EUT L 343 af 22.12.2009, s. 1.

4. Kontrolforordningen pålagde Kommissionen at fastsætte de gennemførelsesbestemmelser og foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre visse af dens bestemmelser. Gennemførelsesforordningen fastsætter disse bestemmelser med hensyn til følgende områder: generelle betingelser for adgang til farvande og ressourcer (afsnit II), fiskerikontrol (afsnit III), afsætningskontrol (afsnit IV), overvågning (afsnit V), inspektion (afsnit VI), håndhævelse (afsnit VII), foranstaltninger til sikring af, at medlemsstaterne respekterer den fælles fiskeripolitik's mål (afsnit VIII), data og information (afsnit IX) og gennemførelse (afsnit X).

1.3. Formål med udtalelsen

5. I marts 2009 afgav den tilsynsførende en udtalelse om kontrolforordningen ⁽⁶⁾. Han understregede her, at forslaget omfattede behandling af forskellige kategorier af data, som i visse tilfælde kunne betragtes som personoplysninger. Personoplysninger behandles normalt i alle tilfælde, hvor fartøjets fører eller ejer, en fisker eller et medlem af besætningen er identificeret eller kan identificeres. Den tilsynsførende har på denne baggrund fremsat nogle anbefalinger til et par af bestemmelserne i forslaget.
6. Den tilsynsførende understregede, at der i flere artikler i forslaget til forordning henvises til en komitologiprocedure for vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser, og at disse bestemmelser også omfattede databeskyttelsesaspekter ⁽⁷⁾. På grund af den indvirkning, som disse bestemmelser kan få på databeskyttelse, anbefalede den tilsynsførende Kommissionen at høre ham, før disse bestemmelser blev vedtaget. Gennemførelsesforordningen blev vedtaget den 8. april 2011, men den tilsynsførende blev ikke hørt før vedtagelsen.
7. Den tilsynsførende beklager, at gennemførelsesforordningen ikke blev forelagt ham til forudgående høring som anbefalet i udtalelsen fra 2009. Han vil alligevel gøre Kommissionen opmærksom på et par aspekter i gennemførelsesforordningen, som kan skabe bekymring med hensyn til databeskyttelse. Derfor har den tilsynsførende besluttet på eget initiativ at afgive denne udtalelse. Den tilsynsførendes bemærkninger vil fokusere på følgende aspekter: 1) overvågning af fiskerfartøjers aktiviteter og databeskyttelse, 2) fjernovervågningssystemer i fartøjer, 3) Kommissionens og de kompetente myndigheders opbevaring af data og 4) anvendelsen af forordning (EF) nr. 45/2001.

2. ANALYSE AF GENNEMFØRELSESFORORDNINGEN

2.1. Overvågning af fiskerfartøjers aktiviteter og databeskyttelse

8. Det bestemmes i betragtning 31, at behandling af personoplysninger under gennemførelsesforordningen er omfattet af direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001, »bl.a. for så vidt angår krav til fortrolighed og behandlingssikkerhed, videregivelse af personoplysninger fra Kommissionen til medlemsstaterne, lovligheden af behandlingen samt de registreredes rettigheder, hvad angår oplysning om, indsigt i og berigtigelse af deres personoplysninger«. Den tilsynsførende bifalder denne henvisning til gældende lovgivning om databeskyttelse.
9. Fiskerfartøjers aktiviteter er omfattet af systematisk, indgående overvågning under anvendelse af avancerede teknologiske midler, herunder satellitsporingsanordninger og elektroniske databaser ⁽⁸⁾. Fiskerfartøjers geografiske position, kurs og fart overvåges løbende af fartøjsovervågningssystemet (VMS) ⁽⁹⁾ og, hvor det er relevant, af det automatiske identifikationssystem (AIS) ⁽¹⁰⁾ eller fartøjssporingssystemet (VDS) ⁽¹¹⁾. Alle disse data krydstjekkes, analyseres og efterprøves systematisk gennem elektroniske

⁽⁶⁾ Den datatilsynsførendes udtalelse om et forslag til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, (EUT C 151 af 3.7.2009, s. 11).

⁽⁷⁾ Jf. den tilsynsførendes udtalelse om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, se punkt 29-30.

⁽⁸⁾ Jf. i den sammenhæng Kommissionens memorandum af 12.4.2011, MEMO/11/234.

⁽⁹⁾ VMS består af en satellitsporingsanordning, der er monteret om bord på fiskerfartøjer, og som indhenter data om fiskerfartøjets identifikation, geografiske position, dato, tidspunkt, kurs og fart og overfører disse data til fiskeriovervågningscentret i den pågældende flagstat (se artikel 4, stk. 12, i kontrolforordningen).

⁽¹⁰⁾ AIS er et system til uafhængig og uafbrudt identifikation og overvågning af fartøjer, der giver skibe mulighed for elektronisk udveksling af skibsdata, herunder identifikation, position, kurs og hastighed, med andre skibe i nærheden og myndigheder på land (se artikel 4, stk. 11, i kontrolforordningen).

⁽¹¹⁾ VDS er en satellitbaseret telemålingsteknologi, der kan identificere fartøjer og spore deres position til havs (se artikel 4, stk. 13, i kontrolforordningen).

algoritmer og automatiserede mekanismer for at spore uoverensstemmelser eller overtrædelser. Som det fremgår af artikel 145, stk. 3, i gennemførelsesforordningen, kan denne behandling i påkommende tilfælde resultere i dataminering og profileringsaktiviteter⁽¹²⁾.

10. Så længe disse data kan knyttes an til identificerede eller identificerbare enkeltpersoner (f.eks. fartøjets fører eller besætningsmedlemmer), omfatter en sådan overvågning behandling af personoplysninger. Det er derfor vigtigt, at kontrolsystemet er afbalanceret, og at der indføres og anvendes tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger for at undgå unødigt begrænsning af de involverede personers rettigheder. Dette omfatter f.eks. en klar afgrænsning af formålet med behandling af de relevante data, minimering af de (person)oplysninger, der behandles, og indførelse af en maksimal opbevaringsperiode for samme data. Dette er især vigtigt i den foreliggende sag, hvor behandlingsaktiviteterne potentielt kan omfatte data vedrørende overtrædelser eller mistanker om overtrædelser, der sandsynligvis vil blive forbundet med personoplysninger om ejeren og/eller føreren af fartøjet.
11. I lyset af overvågningsaktiviteternes omfang og anvendelsesområde ser det ikke ud til, at det i gennemførelsesforordningen altid er lykkedes at ramme en balance mellem målsætningen, nemlig at sikre overholdelse, og respekt for privatlivets fred og databeskyttelse for de pågældende. Da gennemførelsesforordningen allerede er vedtaget, finder den tilsynsførende det vigtigt, at Kommissionen efterfølgende, hvor det er muligt, præciserer og afgrænser behandlingsaktiviteterne og indfører specifikke sikkerhedsforanstaltninger, hvor dette er nødvendigt. Dette kan f.eks. opnås ved at indføre generelle eller specifikke retningslinjer eller interne regler for at afklare visse aspekter af behandlingsaktiviteterne med hensyn til beskyttelse af personoplysninger eller inden for rammerne af den tilsynsførendes forudgående kontrol efter artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001.
12. De aspekter, der efter den tilsynsførendes mening kræver yderligere præcisering, drøftes nedenfor.

2.2. Brug af VMS-, AIS- og VDS-data og princippet om formålsbegrænsning

13. Et af grundprincipperne i den grundlæggende ret til databeskyttelse er, at personoplysninger kun må behandles til udtrykkeligt angivne og legitime formål⁽¹³⁾. Princippet om formålsbegrænsning pålægger registeransvarlige et specielt ansvar, men indeholder også et krav til lovgiveren om, at lovbestemmelser ikke må være udformet så generelt, at de berettiger brug af personoplysninger til formål, der ikke er tilstrækkeligt klart præciseret. Det er muligt at indføre undtagelser fra princippet om formålsbegrænsning, forudsat at de er nødvendige og står i forhold til formålet, og at de øvrige krav i artikel 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er overholdt.
14. Som nævnt giver kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen mulighed for systematisk, indgående overvågning af fiskeriaktiviteter ved hjælp af VMS, AIS og VDS. I medfør af artikel 12 i kontrolforordningen kan data fra VMS, AIS og VDS sendes til EU-agenturer og kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der varetager overvågning med henblik på søfartssikkerhed, grænsekontrol, beskyttelse af havmiljøet og generel retshåndhævelse. Det præciseres videre i artikel 27 i gennemførelsesforordningen, at medlemsstaterne anvender VMS-data »til effektiv overvågning af fiskerfartøjernes aktiviteter«, og at medlemsstaterne »træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at sådanne data kun anvendes til officiel brug«.

⁽¹²⁾ Følgende bestemmes i artikel 145, stk. 3: »Alle det elektroniske valideringssystemets resultater, både positive og negative, skal lagres i en database. Det skal være muligt umiddelbart at identificere eventuelle uoverensstemmelser og problemer med tilsidesættelse af de gældende bestemmelser, som konstateres af valideringsprocedurerne, samt at følge op på sådanne uoverensstemmelser. Det skal også være muligt at identificere fiskerfartøjer, fartøjsførere eller operatører, for hvilke der er konstateret gentagne uoverensstemmelser og eventuel tilsidesættelse af de gældende bestemmelser i løbet af de seneste tre år«.

⁽¹³⁾ Artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk.1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001.

15. På baggrund af princippet om formålsbegrænsning finder den tilsynsførende, at artikel 12 i kontrolforordningen og artikel 27 i gennemførelsesforordningen er for bredt formuleret. Hvis udtryk som »generel retshåndhævelse«, »overvågning af fiskerfartøjernes aktiviteter« og »officiel brug« ikke fortolkes restriktivt, kan de dække en for bred vifte af behandlingsaktiviteter, som ikke på nogen måde hænger sammen med formålet med kontrolforordningen. Denne ikke-udtømmende tilgang vækker bekymring i forbindelse med princippet om formålsbegrænsning.
16. I lyset af ovenstående overvejelser råder den tilsynsførende Kommissionen til at tilvejebringe konkret vejledning i fortolkningen af gennemførelsesforordningens artikel 27. Kommissionen bør især præcisere betydningen og afgrænse behandlingen af VMS-, AIS- og VDS-data med henblik på »generel retshåndhævelse« eller andre formål under den fælles fiskeripolitik.

2.3. Opbevaringsperioder

17. Et andet grundlæggende princip i lovgivningen om databeskyttelse er, at personoplysninger opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil personoplysningerne indsamles⁽¹⁴⁾. Dette princip hænger også direkte sammen med formålsbegrænsning. Hvis personoplysninger ikke længere er nødvendige for det oprindelige formål, er opbevaring af dem ikke længere tilladt, da dette ville udgøre behandling, der er uforenelig med det oprindelige formål.
18. Gennemførelsesforordningen fastsætter en minimumsopbevaringsperiode på tre år i relation til en række data. Med hensyn til f.eks. VMS-data bestemmes det i artikel 27, stk. 2, litra a), at medlemsstaterne sikrer, at de relevante data registreres og opbevares i elektroniske databaser »i mindst tre år«. Tilsvarende bestemmes det i artikel 92, stk. 3, at data relateret til overvågningsrapporter lagres i databasen »i mindst tre år«. Endvidere bestemmes det i artikel 118, at data fra inspektionsrapporterne skal lagres i databasen »i mindst tre år«.
19. Generelt finder den tilsynsførende, at opbevaringsperioden burde have været præciseret nærmere i form af en maksimal opbevaringsperiode (i stedet for kun en minimumsopbevaringsperiode). Under alle omstændigheder mener han, at ovenstående bestemmelser bør fortolkes i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, litra e), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning (EF) nr. 45/2001. Det betyder, at opbevaringsperioden på tre år i princippet bør fortolkes som en maksimumsopbevaringsperiode, medmindre nødvendigheden af at opbevare dataene længere kan påvises og dokumenteres.

2.4. Administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger til tredjelande

20. Artikel 164 i gennemførelsesforordningen vedrører udveksling af oplysninger med tredjelande. Især artikel 64, stk. 2, handler om udveksling af oplysninger fra en medlemsstat til et tredjeland eller en regional fiskeriforvaltningsorganisation i medfør af en bilateral aftale med det pågældende tredjeland eller i overensstemmelse med den pågældende regionale fiskeriforvaltningsorganisations bestemmelser. Artikel 164, stk. 3, vedrører udveksling af oplysninger vedrørende overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik fra Kommissionen eller det organ, den har udpeget, inden for rammerne af fiskeriaftaler mellem Unionen og tredjelande eller inden for rammerne af fiskeriforvaltningsorganisationer eller lignende organer.
21. Mens det i artikel 164, stk. 2, præciseres, at udveksling af oplysninger fra en medlemsstat til tredjeland finder sted »i overensstemmelse med EU-lovgivningen og den nationale lovgivning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger«, indeholder stk. 3 ikke en tilsvarende bestemmelse med hensyn til udveksling af oplysninger, der stammer fra Kommissionen. I henhold til stk. 3 er udveksling af oplysninger kun betinget af, at den medlemsstat, der udleverede oplysningerne, er indforstået hermed.
22. I den henseende understreger den tilsynsførende, at formidling af personoplysninger fra Kommissionen eller andre EU-institutioner eller -organer til tredjelande under artikel 164 kun kan finde sted, hvis kravene i forordning (EF) nr. 45/2001 og navnlig denne forordnings artikel 9 er overholdt.

⁽¹⁴⁾ Artikel 6, stk. 1, litra e), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning (EF) nr. 45/2001.

2.5. Kommissionen bør overveje behovet for forudgående kontrol

23. Kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen kan omfatte behandling af personoplysninger i Kommissionen eller andre EU-organer, hvilket medfører, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse på denne form for behandling. I det omfang disse behandlingsaktiviteter kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, skal de være omfattet af den tilsynsførendes forudgående kontrol i medfør af artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001.
24. Navnlig ser det ud til, at behandlingsaktiviteter, der gennemføres under kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen, kan omfatte behandling af data vedrørende et fartøjs overtrædelser eller mistanke om et fartøjs overtrædelser. Disse data vil sandsynligvis være knyttet til personoplysninger om ejeren eller føreren af fartøjet (eller et besætningsmedlem) i forbindelse med overtrædelser af gældende bestemmelser.
25. Følgelig opfordrer den tilsynsførende Kommissionen (og andre berørte EU-organer) til at overveje behovet for forudgående kontrol af behandlingsaktiviteter udført under kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen og fremsende de nødvendige anmeldelser som følge af en sådan vurdering ⁽¹⁵⁾.

KONKLUSIONER

26. Den tilsynsførende beklager, at gennemførelsesforordningen ikke blev forelagt ham til forudgående høring under artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, som anbefalet i udtalelsen fra 2009. Skønt den tilsynsførende bifalder henvisningen til gældende lovgivning om databeskyttelse i betragtning 31 i gennemførelsesforordningen, finder han, at nogle af forordningens bestemmelser vil kunne give anledning til bekymringer om databeskyttelse.
27. Eftersom gennemførelsesforordningen allerede er vedtaget, råder den tilsynsførende Kommissionen til efterfølgende, hvor det er muligt, at præcisere og afgrænse behandlingsaktiviteterne og indføre specifikke sikkerhedsforanstaltninger, hvor dette er nødvendigt. Dette kan ske ved, at Kommissionen vedtager generelle eller specifikke retningslinjer eller interne regler eller inden for rammerne af den tilsynsførendes forudgående kontrol under artikel 27 i forordning (EF) nr. 45/2001.
28. Navnlig råder den tilsynsførende Kommissionen og andre berørte EU-organer til følgende:
- at tilvejebringe konkret vejledning om fortolkningen af artikel 27 i gennemførelsesforordningen. Kommissionen bør især præcisere betydningen og afgrænse behandlingen af VMS-, AIS- og VDS-data med henblik på »generel retshåndhævelse« eller andre formål under den fælles fiskeripolitik
 - når gennemførelsesforordningen fastlægger en minimumsopbevaringsperiode i relation til specifikke datakategorier (se eksempler i punkt 19) kun at opbevare personoplysninger i længere perioder, hvis nødvendigheden deraf kan dokumenteres på tilfredsstillende vis
 - at sikre, at udveksling af personoplysninger fra Kommissionen eller andre EU-institutioner eller -organer til tredjelande under artikel 164 i gennemførelsesforordningen overholder kravene i forordning (EF) nr. 45/2001 og navnlig denne forordnings artikel 9
 - at overveje behovet for den tilsynsførendes forudgående kontrol af behandlingsaktiviteter udført under kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen og fremsende de nødvendige anmeldelser som følge af en sådan vurdering.

Udfærdiget i Bruxelles, den 28. oktober 2011

Giovanni BUTTARELLI
Europæisk assisterende tilsynsførende for
databeskyttelse

⁽¹⁵⁾ Som allerede anbefalet i udtalelsen fra 2009, jf. punkt 22.