EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.1.2021
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Organisationen for International Civil Luftfart vedrørende ændring 28 til bilag 9, afsnit D, til konventionen angående international civil luftfart

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag omhandler afgørelsen om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) i forbindelse med ændring 28 til bilag 9 (Lettelse) til konventionen angående international civil luftfart ("Chicagokonventionen"). ICAO-Rådet vedtog denne ændring den 23. juni 2020.

Ændring 28 vedrører reglerne for behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger), som er omhandlet i bilag 9, kapitel 9, afsnit D.

PNR-oplysninger er personoplysninger vedrørende passagererne, der er indsamlet af luftfartsselskaberne til forretningsmæssige formål i modsætning til andre rejserelaterede oplysninger, som luftfartsselskaberne indsamler på vegne af myndighederne, f.eks. forhåndsinformation om passagerer (API). Globalt anvender de retshåndhævende myndigheder i stigende grad PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne videregiver til dem, til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen angående international civil luftfart ("Chicagokonventionen")

Chicagokonventionen har til formål at regulere den internationale lufttransport. Den trådte i kraft den 4. april 1947, og med konventionen blev Organisationen for International Civil Luftfart (International Civil Aviation Organization (ICAO)) nedsat.

Alle EU-medlemsstater er parter i Chicagokonventionen.

2.2. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)

ICAO er et særligt agentur under De Forenede Nationer. Organisationens formål er at udvikle principper og teknikker for den internationale luftfart og forestå planlægning og udvikling af den internationale lufttransport.

ICAO-Rådet er et stående ICAO-organ med 36 kontraherende stater som medlemmer, der er valgt af ICAO-Forsamlingen for en periode af tre år. I perioden 2019-2022 er syv EU-medlemsstater repræsenteret i ICAO-Rådet[1].

ICAO-Rådets obligatoriske opgaver, som er opført i Chicagokonventionens artikel 54, omfatter vedtagelse af normer og anbefalede fremgangsmåder (også kaldet SARPs), der er optaget som bilag til Chicagokonventionen. Normer er specifikationer, der anses for nødvendige at anvende på en ensartet måde, hvorimod anbefalede fremgangsmåder ikke er obligatoriske at anvende.

ICAO-Rådet indkalder også ICAO-Forsamlingen, som er ICAO's besluttende organ. ICAO-Forsamlingen mødes mindst hvert tredje år og fastlægger organisationens politiske retning for den kommende treårsperiode. ICAO-Forsamlingens 40. møde afholdtes fra den 24. september til den 4. oktober 2019 i Montreal i Canada.

2.3. Proces for opdatering af ICAO's normer og anbefalede fremgangsmåder (SARPs) om PNR-oplysninger

Udarbejdelsen af nye normer og anbefalede fremgangsmåder (SARPs) vedrørende PNR-oplysninger tager udgangspunkt i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 2396

[1] Det er Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Spanien og Tyskland.

(2017), der blev vedtaget den 21. december 2017[2]. I medfør af resolutionen skal FN's medlemsstater *"udvikle evnen til at indsamle, behandle og analysere passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) med henblik på at fremme ICAO's SARP'er og evnen til at sikre, at PNR-oplysninger anvendes af og deles med alle deres kompetente nationale myndigheder under fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder"*. Resolutionen indeholder også en opfordring til ICAO *"om at samarbejde med FN's medlemsstater om at indføre en standard for indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger"*.

Udarbejdelsen af forslag til revidering af SARPs vedrørende PNR-oplysninger påhviler en ekspertgruppe, ICAO's PNR-taskforce, der blev nedsat af ICAO's Lufttransportkomité (ATC) i marts 2019. Taskforcens arbejde blev afsluttet i december 2019 og revideret af ICAO's Panel for Lettelse i januar 2020.

Forslagene fra ICAO's Panel for Lettelse blev godkendt af ATC den 7. februar 2020. Godkendelsen blev efterfulgt af en formel høring i ICAO's medlemsstater i form af ICAO's brev nr. 2020 14E. Høringen i medlemsstaterne blev afsluttet den 15. maj 2020.

Efter høringen analyserede ICAO's sekretariat medlemsstaternes svar og fremlagde et forslag for ATC. Sekretariatets forslag var stort set identisk med resultatet af Panelet for Lettelses møde i januar 2020. På samme måde, og i tråd med mødet den 19. juni 2019, anbefalede ATC ICAO-Rådet at vedtage SARPs vedrørende PNR-oplysninger som fremlagt i sekretariatets forslag med få mindre rettelser.

Den 23. juni 2020 vedtog ICAO-Rådet ændring 28 til Chicagokonventionens bilag 9 under det tiende møde ved den 220. samling. Som nævnt ovenfor fastsætter bilag 9 internationale normer for lettelse, og bilagets kapitel 9, afsnit D, handler specifikt om PNR-oplysninger.

Den 17. juli 2020 informerede ICAO i et andet brev (EC 6/3-20/71) sine medlemsstater om vedtagelsen af ændring 28. Ændringen skulle træde i kraft den 30. oktober 2020, med mindre et flertal af medlemsstaterne gjorde indsigelse inden denne dato i overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 90. Ændringen finder anvendelse fra den 28. februar 2021. ICAO's medlemsstater kan dog inden den 30. januar 2020 indberette enhver uoverensstemmelse mellem deres nationale bestemmelser og praksis og det, der er stadfæstet i de normer, der er vedtaget ved ændring 28, hvis de mener, at der uoverensstemmelse mellem de indenlandske bestemmelser eller fremgangsmåder og nogle af normerne. En sådan meddelelse skal indgives i overensstemmelse med artikel 38 i Chicagokonventionen og den gældende mekanisme til meddelelse om uoverensstemmelse.

2.4. PNR-relaterede aspekter af ændring 28 til bilag 9

Hvis den træder i kraft, vil ændring 28 erstatte de eksisterende normer 9.22-9.22.1 og den anbefalede fremgangsmåde 9.23 med nye SARPs 9.23-9.38. Disse SARPs er væsentligt mere detaljerede end de eksisterende rammer og dækker blandt andet forhold vedrørende begrænsning af formål, tilsyn, registreredes rettigheder, transmissionsmetode, opbevaring af data, behandling af følsomme oplysninger og relationen mellem Chicagokonventionens kontraherende stater i forbindelse med PNR-dataoverførsler. Nogle af de ikkebindende vejledninger, der fremgår af ICAO-dokument 9944, hvori der fastlægges retningslinjer vedrørende PNR-oplysninger[3], er blevet ajourført efter de nye normer.

I henhold til norm 9.23 skal de kontraherende stater udvikle evnen til at indsamle, behandle og analysere PNR-oplysninger og til at omsætte reglerne vedrørende den praktiske

[2] Sikkerhedsrådets resolution 2396 (2017) af 21. december 2017 om trusler mod international fred og sikkerhed som følge af hjemvendte fremmedkrigere.

[3] ICAO, retningslinjer vedrørende passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger), første udgave — 2010.

gennemførelse heraf i de relevante indenlandske retlige og administrative rammer i overensstemmelse med normerne og de anbefalede fremgangsmåder (SARPs). Kravet om at udvikle evnen til at behandle PNR-oplysninger er i overensstemmelse med De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 2396 (2017).

Norm 9.24 stiller krav om, at de kontraherende stater i fuld overensstemmelse med menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder klart skal fastsætte de PNR-oplysninger, der skal bruges i deres aktiviteter, og fastsætte formålene for myndighedernes eventuelle brug af PNR-oplysninger. Disse formål må ikke være bredere end nødvendigt for at bekæmpe terrorisme og alvorlig kriminalitet, herunder især i forbindelse med grænsesikkerhed. Derudover skal videregivelse af PNR-oplysninger internt i modtagerstaten eller til andre være begrænset til kompetente myndigheder, der varetager relevante funktioner i forbindelse med de formål, som PNR-oplysningerne behandles til. Disse myndigheder skal også sikre en beskyttelse, der er sammenlignelig med den, som de videregivende myndigheder anvender.

Norm 9.25 fastsætter kravene til datasikkerhed og personers rettigheder ved behandling af deres PNR-oplysninger, herunder vedrørende ikkediskrimination, afgivelse af oplysninger, administrativ og retlig prøvelse, adgang til data og muligheden for at anmode om berigtigelse, sletning og registrering. Anbefalet fremgangsmåde 26 tilskynder staterne til at give enkeltpersoner meddelelse om behandling af deres PNR-oplysninger samt de gældende rettigheder og mulighed for prøvelse.

Norm 9.27 indeholder krav om, at de kontraherende stater skal basere automatisk behandling af PNR-oplysninger på objektive, præcise og pålidelige kriterier, der klart angiver risikoforekomst uden at føre til ulovlig differentiering, og afstå fra at træffe beslutninger, der i væsentlig grad indvirker negativt på personens retlige interesser udelukkende baseret på den automatiske behandling af PNR-oplysninger.

I henhold til norm 9.28 skal staterne udpege en (eller flere) kompetente indenlandske myndigheder med beføjelse til at føre uafhængigt tilsyn med beskyttelse af PNR-oplysninger og afgøre, om indsamling, brug, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger sker med fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Norm 9.29 forhindrer staterne i at kræve, at luftfartsselskaberne skal indsamle PNR-oplysninger, der ikke er nødvendige for de almindelige forretningsprocedurer, eller filtrere sådanne data forud for overførsel. Den forbyder ligeledes behandling af følsomme oplysninger, dvs. PNR-oplysninger vedrørende en persons race eller etniske oprindelse, politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsoplysninger eller oplysninger om seksuelle forhold eller seksuel orientering, undtaget under ekstraordinære og umiddelbare omstændigheder for at beskytte den registreredes eller en anden fysisk persons vitale interesser. Ved overførsel af sådanne oplysninger er staterne forpligtede til at slette dem så hurtigt, som det er praktisk muligt.

Norm 9.30 fastsætter forpligtelser vedrørende opbevaring af data samt anonymisering og ophævelse af anonymisering af PNR-oplysninger. Staterne må kun opbevare data i en nærmere angivet periode fastsat under deres retlige og forvaltningsmæssige rammer svarende til den periode, der er nødvendig og forholdsmæssig i forhold til de formål, som PNR-oplysningerne anvendes til, samt at de skal maskeres på et nærmere fastsat tidspunkt. Efter maskering må anonymiseringen kun kunne ophæves, når data skal bruges i forbindelse med en igangværende sag, trussel eller risiko i forbindelse med de formål, som PNR-oplysninger må behandles til. Anbefalet fremgangsmåde 9.32 foreslår en maksimal opbevaringsperiode på fem år, og anbefalet fremgangsmåde 9.33 foreslår, at PNR-oplysninger bør anonymiseres

inden for seks måneder og senest to år efter det tidspunkt, hvor de overføres af luftfartsselskaberne.

Norm 9.33 fastslår, at PNR-oplysninger som hovedregel bør overføres via den push-metode, der er mindst indgribende i privatlivets fred. Den har ligeledes til formål at minimere arbejdet for luftfartsselskaberne ved at begrænse staternes mulighed for at pålægge bøder for transmissionsfejl under særlige omstændigheder og ved at kræve, at de skal begrænse antallet af push-tidspunkter.

Norm 9.34, litra a), stiller krav til de kontraherende stater om ikke at begrænse eller forhindre overførsel af PNR-oplysninger til en anden kontraherende stat, som opfylder de nye normer. Samtidig indeholder norm 9.34, litra b), bestemmelser om, at ICAO's kontraherende stater skal bevare muligheden for at indføre eller fastholde et højere beskyttelsesniveau for PNR-oplysninger i overensstemmelse med deres nationale retlige rammer og for at indgå i yderligere ordninger med andre stater, især med henblik på overholdelse af de indenlandske retlige krav, eller fastsætte mere detaljerede bestemmelser vedrørende behandling og overførsel af PNR-oplysninger, forudsat at foranstaltningerne ikke på anden måde er i modstrid med normerne.

I henhold til norm 9.35 kan de kontraherende stater blive bedt om at påvise deres overholdelse af de nye normer på anmodning fra en anden stat. Hvis de kontraherende stater bestemmer, at de skal hindre overførsler af PNR-oplysninger eller idømme et luftfartsselskab en bøde, stiller norm 9.36 krav om, at det skal ske på en transparent måde og med den hensigt at løse situationen.

Anbefalet fremgangsmåde 9.37 indeholder en opfordring til staterne om at meddele andre, der udfører luftfartstjenester for dem, om væsentlige ændringer i deres PNR-program, herunder vedrørende overholdelse af SARPs. Anbefalet fremgangsmåde 9.38 indeholder forslag om, at luftfartsselskaber ikke idømmes bøde af staterne, mens de forsøger at løse tvister vedrørende overførsel af PNR-oplysninger.

2.5. Gældende EU-lovgivning

Behandlingen af PNR-oplysninger udgør et væsentligt instrument i EU's fælles indsats over for terrorisme og grov kriminalitet og indgår som en del af sikkerhedsunionen. Identifikation og sporing af mistænkelige rejsemønstre ved behandling af PNR-oplysninger med det formål at indsamle bevismateriale og, hvis det er relevant, opspore kriminelles medskyldige og optrævle kriminelle netværk har vist sig at være et afgørende middel til at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Samtidig er behandling af PNR-oplysninger et indgreb i retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, jf. artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder ("charteret"). I overensstemmelse med charterets artikel 52, stk. 1, skal det derfor kun være tilladt i henhold til lovgivningen under hensyntagen til disse rettigheders væsentligste indhold og princippet om proportionalitet i det omfang, det er nødvendigt og generelt opfylder en målsætning af generel interesse for Den Europæiske Union eller behovet for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder. En sådan målsætning af generel interesse er at beskytte borgerne mod alvorlige sikkerhedstrusler.

Den 27. april 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet[4]. I henhold til direktivet kan

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

de nationale myndigheder pålægge luftfartsselskaberne at overføre PNR-oplysninger under hensyntagen til personers ret til fortrolighed og databeskyttelse. Medlemsstaterne skulle indarbejde lovgivningen i den nationale lovgivning inden den 25. maj 2018. Der blev i 2020 foretaget en revidering[5] af anvendelsen af direktivet i de første to år, og den viste, at behandlingen af PNR-oplysninger havde givet håndgribelige resultater i bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet.

Ligeledes i april 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet nye EU-regler vedrørende databeskyttelse: Forordning (EU) 2016/679 (generel forordning om databeskyttelse eller GDPR[6]) og direktiv (EU) 2016/680 (om databeskyttelse i den retshåndhævende sektor[7]). GDPR fastsætter blandt andet regler for internationale overførsler af personoplysninger, der også gælder for luftfartsselskabernes overførsel af PNR-oplysninger. Direktiv (EU) 2016/680 regulerer de retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger og supplerer bestemmelserne i direktiv (EU) 2016/681 på områder såsom registreredes rettigheder og overførsel i enkelttilfælde af oplysninger til retshåndhævende myndigheder i tredjelande.

Der er i øjeblikket indgået to internationale aftaler mellem EU og tredjelande (Australien[8] og Amerikas Forenede Stater[9]) om behandling og overførsel af PNR-oplysninger. Den 26. juli 2017 fremsatte Den Europæiske Unions Domstol en meddelelse (Meddelelse 1/15[10]) om den forventede aftale vedrørende overførsel og behandling af PNR-oplysninger mellem EU og Canada, der blev underskrevet den 25. juni 2014. Domstolen fandt, at aftalen ikke kunne indgås, sådan som den var udformet, da nogle af bestemmelserne var uforenelige med den grundlæggende ret til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger, som er stadfæstet i charteret. Domstolen fortolkede navnlig de relevante bestemmelser i charteret som et krav om særlige sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med tilsyn udført af en uafhængig myndighed, behandling af følsomme oplysninger, automatisk behandling af PNR-oplysninger og ikkediskrimination, til hvilke formål PNR-oplysninger må behandles samt opbevaring, brug, offentliggørelse og videregivelse af PNR-oplysninger. Ud over Rådets vedtagelse af forhandlingsdirektiverne i december 2017 indledte Kommissionen nye PNR-forhandlinger med Canada i juni 2018.

Mere generelt indsamler et stigende antal tredjelande PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, og flere stater har kontaktet Kommissionen gennem de seneste år og udtrykt interesse i at indgå en international aftale om PNR-oplysninger med EU. På baggrund af det manglende

---

[5] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om revisionen af direktiv 2016/681 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, COM(2020) 305 final. Yderligere oplysninger fremgår af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager dokumentet (SWD (2020)128 final).

[6] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EØS-relevant tekst) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89).

[8] Aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste(PNR)-oplysninger
til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder (EUT L 186 af
14.7.2012, s. 4). Den fælles revidering og evaluering af denne aftale er igangværende i øjeblikket.

[9] Aftale mellem Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Union om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security (EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5). Den fælles evaluering af denne aftale er igangværende i øjeblikket.

[10] Domstolens udtalelse (Store Afdeling) af 26. juli 2017.

retsgrundlag for overførsel af oplysninger står luftfartsselskaberne over for retskonflikter og risikerer at blive idømt bøder og andre sanktioner. Samtidig anmoder EU-medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/681 luftfartsselskaber fra tredjelande om at overføre PNR-oplysninger til deres passageroplysningsenheder. En række tredjelande har afvist at foretage sådanne overførsler — og andre har fremsat trusler om det — som gengældelsesforanstaltning som følge af, at de ikke kan modtage PNR-oplysninger fra EU, og dermed bliver EU's PNR-mekanisme ineffektiv.

EU's tilgang til overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande går tilbage til 2010[11] og dermed før vedtagelsen af direktiv (EU) 2016/681, reformen af EU's regler for databeskyttelse og Domstolens udtalelse 1/15. EU's strategi for sikkerhedsunionen for perioden 2020-2025 forudsætter en revision af denne tilgang som en foranstaltning på mellemlang sigt[12].

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Baggrund

Unionen går kraftigt ind for, at der udarbejdes nye internationale normer vedrørende PNR-oplysninger og har aktivt bidraget til udarbejdelsen af SARPs i henhold til ændring 28 til bilag 9.

Emneområdet i ændring 28 til bilag 9, afsnit D, kapitel 9, vedrører et område, hvor Union har enekompetence i kraft af artikel 3, stk. 2, sidste del, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), da det forventes at påvirke fælles regler for PNR-oplysninger og databeskyttelse.

I diskussionerne i de forberedende organer under ICAO har EU-medlemsstaternes og Kommissionens (som observatør) tilgang derfor været bestemt af de retningslinjer, der er fastsat i Rådets afgørelse (EU) 2019/2107 af 28. november 2019 om Unionens holdning[13]. Denne holdning afspejler kravene i EU's lovrammer vedrørende PNR-oplysninger og databeskyttelse, især i henhold til direktiv (EU) 2016/681, forordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680 samt charteret, som de fortolkes i Domstolens relevante retspraksis, navnlig udtalelse 1/15.

Den 25. marts 2020 godkendte Rådet for Den Europæiske Union yderligere en holdning for Unionen[14] vedrørende svar på ICAO's brev nr. 2020 14E, i hvilket de kontraherende stater blev hørt vedrørende udkast til SARPs. I denne holdning blev ICAO's arbejde med udvikling af SARPs bifaldet, og vigtigheden blev fremhævet af ved behandling af PNR-oplysninger at beskytte de grundlæggende rettigheder, herunder beskyttelse af personoplysninger. Derfor blev der fremsat udkast til forslag om ændring af norm 9.34 (det daværende udkast). Målet var at styrke teksten i denne norm for at sikre, at de kontraherende staters mulighed for at fastsætte strengere regler for overførsel af PNR-oplysninger blev klart afspejlet i SARPs.

---

[11] Meddelelse fra Kommissionen om den globale tilgang til overførsel af passageroplysninger (PNR) til tredjelande, KOM (2010) 492 endelig.

[12] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om strategien for EU's sikkerhedsunion, COM(2020) 605 final.

[13] Rådets afgørelse (EU) 2019/2107 af 28. november 2019 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart til revisionen af kapitel 9 i bilag 9 (Lettelse) til konventionen angående international civil luftfart for så vidt angår normer og anbefalede fremgangsmåder vedrørende passagerlisteoplysninger (EUT L 318 af 10.12.2019, s. 117).

[14] EU's holdning til svaret på ICAO's brev vedrørende revisionen af kapitel 9 i bilag 9 ("Lettelse") til konventionen angående international civil luftfart for så vidt angår normer og anbefalede fremgangsmåder vedrørende passagerlisteoplysninger — Godkendelse, ST 6744 2020 INIT.

Det skal bemærkes, at i revisionsarbejdet efter høringen blandt staterne tog ICAO's sekretariat ikke højde for forslag til affattelsen fremsendt af EU-medlemsstaterne eller til ændringer foreslået af ICAO's andre kontraherende stater men fastholdt det tekstudkast, der var udarbejdet efter Panelet for Lettelses møde i januar 2020. I stedet foreslog ICAO's sekretariat, at "*stater, der har fremsat forslag om ændring af bestemmelsen, bør anmodes om at fremsende deres forslag til ændring af teksten i afsnit 9.34 forud for Panelet for Lettelses næste møde (FALP/12), der forventes afholdt i juli 2021"*.

Under ICAO-Rådets møde den 23. juni 2020, hvor ændring 28 blev vedtaget, understregede EU-medlemsstaterne igen vigtigheden af at finde den nødvendige balance mellem datatilgængelighed og databeskyttelse og henviste til Unionens ovenstående holdninger som fremlagt under høringsprocessen med staterne. De understregede ligeledes vigtigheden af at sikre en høj grad af databeskyttelse og henviste eksplicit til forpligtelserne i medfør af EU's retlige rammer. EU-medlemsstaterne understregede især vigtigheden af SARPs, navnlig norm 9.34, med den begrundelse, at den skal fortolkes, så staterne bevarer muligheden for at pålægge andre kontraherende stater krav om ikke kun at påvise overensstemmelse med SARPs inden for deres egne lovgivningsrammer, men også krav om opfyldelse af strengere krav til databeskyttelse, navnlig for at muliggøre overførsel af PNR-oplysninger, når det kræves i henhold til de nationale retlige rammer.

3.2. Foreslået holdning

Nærværende forslag til Rådets afgørelse er nødvendigt for at kunne vedtage den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, med hensyn til ICAO-Rådets vedtagelse af nye SARPs vedrørende PNR-oplysninger inden for den frist, der er fastsat i ICAO's brev nr. EC 6/3-20/71.

De nye SARPs vedrørende PNR-oplysninger fastsat i ændring 28 (afsnit D, kapitel 9 til bilag 9) følger i store træk Unionens holdning, der fremgår af Rådets afgørelse (EU) 2019/2107. De fastsætter ambitiøse sikkerhedsforanstaltninger vedrørende databeskyttelse, især vedrørende den registreredes rettigheder, tilsyn ved en uafhængig myndighed, følsomme oplysninger, automatisk behandling af PNR-oplysninger og ikkediskrimination, formål for behandling af PNR-oplysninger samt opbevaring, brug, offentliggørelse og videregivelse af PNR-oplysninger.

Efter Kommissionens opfattelse muliggør SARPs væsentlige forbedringer på internationalt plan vedrørende beskyttelse og brug af PNR-oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Derfor bør EU-medlemsstaterne ikke gøre indsigelse i henhold til Chicagokonventionens artikel 90, især da meddelelse herom også vil underminere indsatsen for at få fastsat strengere normer for beskyttelse af PNR-oplysninger globalt sammenlignet med ICAO's nuværende regler om PNR-oplysninger.

I norm 9.34, litra b), tager SARPs også højde for, at de kontraherende stater — herunder EU-medlemsstaterne — kan bevare muligheden for at fastholde eller indføre en højere grad af beskyttelse i overensstemmelse med deres nationale retlige og forvaltningsmæssige rammer og indgå i supplerende ordninger med andre stater med henblik på at fastlægge mere detaljerede bestemmelser vedrørende overførsel af PNR-oplysninger. I henhold til EU-retten skal luftfartsselskaberne ved overførsel af PNR-oplysninger, der behandles i EU, til retshåndhævende myndigheder i tredjelande navnlig opfylde kravene i GDPR, kapitel V, samt charterets bestemmelser, som specifikt angivet i Domstolens udtalelse 1/15. Disse krav er mere detaljerede end kravene i henhold til SARPs vedrørende PNR-oplysninger i ændring 28.

I den sammenhæng stiller norm 9.34, litra a), krav til de kontraherende stater om ikke at begrænse eller forhindre overførsel af PNR-oplysninger til en anden kontraherende stat, der opfylder SARPs. Den nuværende ordlyd i norm 9.34 er ifølge Den Europæiske Unions og medlemsstaternes holdning ikke tilstrækkelig klar rent juridisk med hensyn til at fastslå, at EU-medlemsstaterne uanset norm 9.34 ikke er afskåret fra at håndhæve disse krav.

Derfor er det Kommissionens holdning, at medlemsstaterne i henhold til Chicagokonventionens artikel 38 bør meddele en uoverensstemmelse. En sådan uoverensstemmelse, som beskrevet i bilaget til nærværende forslag til Rådets afgørelse, skal være begrænset til det, der er strengt nødvendigt for at undgå enhver tvivl om medlemsstaternes beføjelse til at pålægge tredjelande mere detaljerede krav ved overførsel af PNR-oplysninger og dermed forhindre sådanne overførsler, hvis disse krav ikke er opfyldt.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper:

Artikel 218, stk. 9, i TEUF muliggør beslutninger, der fastsætter "*hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen*."

Artikel 218, stk. 9, i TEUF gælder, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i aftalen[15].

Begrebet *"retsakter, der har retsvirkninger"* omfatter retsakter, der har retsvirkning i kraft af reglerne i international ret, som det pågældende organ er underlagt. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til international ret, men som *"vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"*[16].

4.1.2. Anvendelse i nærværende sag

ICAO er et organ, der er etableret ved en international aftale, i dette tilfælde Chicagokonventionen.

Ændring 28 til Chicagokonventionens bilag 9 indeholder normer, der i princippet er bindende for medlemmerne af ICAO, heriblandt Unionens medlemsstater, og som dermed udgør en retsakt, der har retsvirkning. Nogle af disse retsvirkninger afhænger dog af meddelelsen om uoverensstemmelse samt meddelelsens vilkår. Dermed falder vedtagelsen af Unionens holdning vedrørende sådanne meddelelser under anvendelsesområdet for artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Retsvirkningerne af normerne og af eventuelle meddelte uoverensstemmelser hører under et område, der er omfattet af EU-regler, navnlig direktiv (EU) 2016/681 samt eksisterende og fremtidige internationale aftaler vedrørende PNR-oplysninger indgået mellem EU og tredjelande. Det medfører, at Unionen i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF har enekompetence på området.

---

[15] Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64: "[..] Unionen, selv om den ikke har tiltrådt OIV-aftalen, *er bemyndiget til at fastlægge en holdning, der skal indtages på dennes vegne* over for disse anbefalinger, henset til deres direkte betydning for gældende EU-lovgivning på dette område.].

[16] Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61 til 64.

Meddelelse om uoverensstemmelse medfører ikke, at Chicagokonventionens institutionelle rammer udvides eller ændres.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper:

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger primært af målet for og indholdet af den retsakt, i henhold til hvilken der tages en holdning på Unionens vegne. Hvis retsakten har to mål eller komponenter, og et af målene eller en af komponenterne kan bestemmes som principal, hvorimod det andet mål eller den anden komponent er sekundær, skal afgørelsen i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principale mål eller den principale komponent.

Hvis en retsakt har flere samtidige mål eller komponenter, som hænger uløseligt sammen og er sidestillede, skal det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF undtagelsesvis omfatte de forskellige tilsvarende retsgrundlag.

4.2.2. Anvendelse i nærværende sag

Ændring 28 til Chicagokonventionens bilag 9 omfatter mål og komponenter på områderne databeskyttelse og politisamarbejde. Elementerne hænger uløseligt sammen og er sidestillede.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse omfatter derfor følgende bestemmelse: artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), i TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

2021/0007 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Organisationen for International Civil Luftfart vedrørende ændring 28 til bilag 9, afsnit D, til konventionen angående international civil luftfart

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Konventionen angående international civil luftfart ("Chicagokonventionen"), der regulerer den internationale lufttransport, trådte i kraft den 4. april 1947. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) blev oprettet ved nævnte konvention.

(2) EU-medlemsstaterne er kontraherende stater i Chicagokonventionen og medlemmer af ICAO, mens Unionen har observatørstatus i visse ICAO-organer, herunder Forsamlingen og andre tekniske organer.

(3) I henhold til Chicagokonventionens artikel 54, litra l), vedtager ICAO-Rådet normer og anbefalede fremgangsmåder (SARPs).

(4) De Forenede Nationers (FN's) Sikkerhedsråd besluttede ved resolution 2396 (2017) af 21. december 2017 ("UNSCR 2396 (2017)"), at FN's medlemsstater skal udvikle evnen til at indsamle, behandle og analysere passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) med henblik på at fremme ICAO's SARPs og evnen til at sikre, at PNR-oplysninger anvendes af og deles med alle deres kompetente nationale myndigheder under fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder med det formål at forebygge, afsløre og retsforfølge terrorhandlinger og dermed forbundne rejseaktiviteter.

(5) UNSCR 2396 (2017) indeholder også en opfordring til ICAO om at samarbejde med de kontraherende stater om at indføre en norm for indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger.

(6) SARPs vedrørende PNR-oplysninger er fastsat i Chicagokonventionens bilag 9, kapitel 9, afsnit D. Disse SARPs suppleres med yderligere retningslinjer, navnlig ICAO-dokument 9944, der fastsætter retningslinjer vedrørende PNR-oplysninger.

(7) Den 23. juni 2020 vedtog ICAO-Rådet ændring 28 til Chicagokonventionens bilag 9, der i afsnit D fastsætter et nyt sæt SARPs for de kontraherende stater vedrørende udvikling af evnen til at indsamle, bruge, behandle og beskytte PNR-oplysninger for flyafgange til og fra deres område understøttet af passende retlige og forvaltningsmæssige rammer.

(8) I overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 90 træder ændring 28 i kraft tre måneder efter fristen for at gøre indsigelse, med mindre et flertal af de kontraherende stater gør indsigelse.

(9) I overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 38 skal kontraherende stater, der finder det umuligt i alle henseender at opfylde sådanne internationale normer eller procedurer eller bringe deres egne bestemmelser og fremgangsmåder i fuld overensstemmelse med de internationale normer eller procedurer efter ændring af sidstnævnte, eller som finder det nødvendigt at vedtage bestemmelser eller fremgangsmåder, der på afgørende områder afviger fra dem, der er fastlagt i en international norm, omgående indgive meddelelse til ICAO om uoverensstemmelserne mellem statens fremgangsmåde og den, der er fastlagt i den internationale norm. Meddelelse om sådanne uoverensstemmelser indvirker på retsvirkningen af de normer, der er vedtaget af ICAO. Unionens holdning i dette anliggende skal derfor fastlægges i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

(10) Underretning om ændring 28 blev indgivet til ICAO's kontraherende stater ved brev nr. EC 6/3-20/71. I henhold til dette brev skal uoverensstemmelser samt overholdelse af denne ændring meddeles inden den 30. januar 2021.

(11) Unionen har vedtaget fælles regler vedrørende PNR-oplysninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681[17], som i anvendelsesområde overlapper væsentligt med anvendelsesområdet for de SARPs, der er beskrevet i ændring 28. Direktiv (EU) 2016/681 indeholder navnlig et omfattende sæt regler til sikring af de grundlæggende rettigheder vedrørende privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med overførsel af PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne til medlemsstaterne samt behandling heraf med det formål at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.

(12) Unionen har ligeledes vedtaget lovgivning om beskyttelse af personoplysninger, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679[18] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680[19], der gælder for behandling af PNR-oplysninger udført af henholdsvis luftfartsselskaber og andre private operatører samt myndigheder med ansvar for at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder sikkerhed mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed.

(13) Derudover er to internationale aftaler vedrørende behandling og overførsel af PNR-oplysninger i øjeblikket gældende mellem Unionen og tredjelande, nemlig Australien[20]

---

[17] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

[18] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

[19] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89).

[20] Aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste(PNR)-oplysninger til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder (EUT L 186 af 14.7.2012, s. 4).

og Amerikas Forenede Stater[21]. Den 26. juli 2017 fremsatte Den Europæiske Unions Domstol en meddelelse 1/15[22] om den forventede internationale aftale vedrørende overførsel og behandling af PNR-oplysninger mellem EU og Canada (2014).

(14) Aspekter vedrørende PNR-oplysninger i Chicagokonventionens bilag 9, kapitel 9, afsnit D, som revideret ved ændring 28, vedrører et område, hvor Unionen har enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da det kan have indvirkning på de fælles regler om beskyttelse og behandling af PNR-oplysninger.

(15) Følgelig blev Unionens holdning i dette spørgsmål til formål for udarbejdelsen af den senere ændring 28 fastlagt i overensstemmelse med Rådets afgørelse (EU) 2019/2107[23]. Denne holdning afspejler EU-rettens krav vedrørende beskyttelse af personoplysninger samt overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande, navnlig i henhold til forordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680 og direktiv (EU) 2016/681 samt kravene i henhold til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som de fortolkes af Domstolen, navnlig i udtalelse 1/15. Holdningen var relevant for drøftelserne i ICAO's forberedende organer samt for den endelige afstemning i ICAO-Rådet.

(16) De SARPs, der fremgår af ændring 28, følger i store træk principperne i Unionens holdning som fastlagt i Rådets afgørelse (EU) 2019/2107 og fastsætter ambitiøse forholdsregler vedrørende databeskyttelse, især vedrørende den registreredes rettigheder, tilsyn ved en uafhængig myndighed, følsomme oplysninger, automatisk behandling af PNR-oplysninger og ikkediskrimination, formålene med behandling af PNR-oplysninger samt opbevaring, brug, offentliggørelse og videregivelse af PNR-oplysninger.

(17) Da ændring 28 vil muliggøre væsentlige fremskridt på internationalt plan vedrørende normerne for beskyttelse af PNR-oplysninger, bør EU-medlemsstaterne derfor ikke gøre indsigelse i henhold til Chicagokonventionens artikel 90.

(18) EU-rettens krav vedrørende overførsel og behandling af PNR-oplysninger er imidlertid strengere end de SARPs, der fastsættes i ændring 28.

(19) Norm 9.34, litra a), pålægger de kontraherende stater ikke at begrænse eller forhindre overførsel af PNR-oplysninger til en anden kontraherende stat, som opfylder SARPs. Selv om de kontraherende stater i henhold til norm 9.34, litra b), bevarer muligheden for at fastholde eller indføre en højere grad af beskyttelse i overensstemmelse med deres nationale retlige og forvaltningsmæssige rammer og indgå i supplerende ordninger med andre stater med henblik på at fastlægge mere detaljerede bestemmelser vedrørende overførsel af PNR-oplysninger, er den nuværende ordlyd i norm 9.34 fra Den Europæiske Unions og EU-medlemsstaternes synspunkt ikke tilstrækkelig klar rent juridisk til at sikre, at medlemsstaterne ikke er afskåret fra at pålægge disse krav, uanset norm 9.34.

---

[21] Aftale mellem Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Union om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security (EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5).

[22] Domstolens udtalelse 1/15 (Store Afdeling) af 26. juli 2017 (PNR-aftale mellem EU og Canada), ECLI:EU:C:2017:592.

[23] Rådets afgørelse (EU) 2019/2107 af 28. november 2019 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart til revisionen af kapitel 9 i bilag 9 (Lettelse) til konventionen angående international civil luftfart for så vidt angår normer og anbefalede fremgangsmåder vedrørende passagerlisteoplysninger (EUT L 318 af 10.12.2019, s. 117).

(20) I disse tilfælde og med henblik på at sikre overensstemmelse med EU-retten og SARPs skal medlemsstaterne formelt meddele uoverensstemmelse i henhold til Chicagokonventionens artikel 38. Sådanne uoverensstemmelser bør være begrænset til norm 9.34 i konventionens bilag 9, kapitel 9, afsnit D, som revideret ved ændring 28.

(21) Det er derfor relevant at fastlægge Unionens holdning i overensstemmelse hermed.

(22) Irland er bundet af direktiv (EU) 2016/681 og deltager derfor i vedtagelsen af denne afgørelse.

(23) I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der indgår som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse og er ikke bundet af den eller underlagt anvendelsen af den.

(24) Unionens holdning bør udtrykkes af medlemsstaterne —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne som svar på brev nr. EC 6/3-20/71, udstedt af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) den 17. juli 2020, fremgår af bilaget til denne afgørelse.

Artikel 2

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, udtrykkes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand