



Advies nr 23/2017 van 24 mei 2017

Betreft: Ontwerp van Koninklijk besluit *ter uitvoering van de Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen* (CO-A-2017-022)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna de Commissie);

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op artikel 3, § 2 van de wet van 25 december 2016 *betreffende de verwerking van passagiersgegevens* ;

Gelet op de adviesaanvraag van de Vice Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna de aanvrager), ontvangen op 13 april 2017;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 24 mei 2017 het volgend advies uit:

Voorafgaande opmerking

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016¹.

De Verordening, meestal GDPR of AVG (general data protection regulation) genaamd, is twintig dagen na publicatie of op 24 mei 2016 van kracht en wordt, twee jaar later automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

A. Onderwerp en context van de aanvraag

1. De Wet van 25 december 2016 *betreffende de verwerking van passagiersgegevens*² (hierna de wet PNR) voerde in het Belgisch recht de verplichting in voor de reisoperatoren en vervoerders uit de transportsector (luchtvervoer, hoge snelheidstreinen, internationaal geregeld busvervoer en maritiem transport) om de gegevens van hun passagiers mee te delen aan een centrale gegevensbank, beheerd door de FOD Binnenlandse zaken. De Commissie sprak zich uit over het voorontwerp voorafgaand aan de goedkeuring van deze wet in haar advies nr. 55/2015 van 16 december 2015³. Een Koninklijk besluit moet per transportsector en reisoperator de datum van inwerkingtreding van deze wet bepalen⁴.
2. De passagiersgegevens worden enerzijds verwerkt om een voorafgaande evaluatie uit te voeren van de passagiers aan de hand van een correlatie tussen de gegevensbanken en de bevoegde diensten of aan de hand van vooraf opgestelde evaluatiecriteria door de Passagiersinformatie-eenheid (PIE)⁵ en om gerichte opzoeken te doen bij het opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven, zware vormen van criminaliteit of bepaalde misdrijven waarvoor de Douane bevoegd zijn, preventie van ernstige verstoringen van de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering en de opvolging van activiteiten die de fundamentele belangen van de Staat zouden kunnen bedreigen. De voorafgaande gegevens over passagiers (API gegevens⁶) laten anderzijds toe de grenscontrole en de strijd tegen illegale immigratie te verbeteren.
3. Zoals de voorbereidende documenten van de PNR-wet uiteenzetten⁷, zijn de « *API-gegevens (Advanced Passenger Information) authentieke gegevens. Ze zijn afkomstig uit authentieke documenten (o.a. uit de identiteitskaarten) en zijn voldoende accuraat om een persoon te identificeren. Dit betreffen de gegevens die doorgegeven worden in het kader van de check-in en het instappen. Bij de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit is de informatie in de API-gegevens voldoende om gekende terroristen en criminelen met behulp van waarschuwingssystemen te identificeren. De PNR-gegevens, zijnde de reserveringsgegevens, bevatten meer gegevenselementen en zijn sneller beschikbaar dan API-gegevens. Deze gegevenselementen vormen een zeer belangrijk instrument voor het uitvoeren van risicobeoordelingen van personen en het leggen van verbanden tussen bekende en onbekende*

² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2016/12/25/2017010166/justel>.

³ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_FO_003_2014.pdf.

⁴ Artikel 54 van de PNR-wet.

⁵ De PIE is onder meer samengesteld uit leden afgevaardigd door de politiediensten, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid en de Douane.

⁶ Advanced passenger information.

⁷ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

personen. Ook voor de gerichte opzoeken bieden de PNR-gegevens een zeer belangrijke meerwaarde". De PNR-wet noemt de API-gegevens de incheck- en instapgegevens en de PNR-gegevens, de reserveringsgegevens (artikel 9, §§1 en 2).

4. De PNR-wet is hoofdzakelijk de omzetting naar Belgische recht van de richtlijn 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit*⁸ (hierna de richtlijn PNR). Deze richtlijn voorziet in de doorgifte door de luchtvaartvervoerders van de dossiergegevens van passagiers (PNR⁹) van de vluchten buiten de EU (en indien een Lidstaat daartoe beslist, binnen de EU) voor het voorkomen en opsporen van terroristische inbreuken en zware criminaliteit alsook onderzoek en vervolging ter zake.
5. Het ontwerp van Koninklijk besluit *ter uitvoering van de Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen* (hierna "het ontwerp"), dat voor advies is voorgelegd, wil de modaliteiten bepalen die verband houden met de verplichtingen die zijn opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen alsook de inwerkingtreding van deze verplichtingen.
6. De PNR-wet bepaalt met name dat het advies van de Commissie verplicht is in het kader van de goedkeuring van het koninklijk besluit dat door te geven passagiersgegevens zal bepalen per reissector en reisoperator alsook hun wijze van doorgifte (artikel 3, §2).

B. Onderzoek van het ontwerp

B.1. Inhoud van het ontwerp

7. Het ontwerp omschrijft eerst meerdere woorden waarvan het gebruikt maakt (hoofdstuk 1). Vervolgens bepaalt het de modaliteiten betreffende de verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen als bepaald in de PNR-wet (hoofdstuk 2). Daarna bepaalt het de modaliteiten voor de doorgifte van de passagiersgegevens (hoofdstuk 3). En tot slot stelt het in zijn slotbepalingen de inwerkingtreding van de wet vast voor wat de luchtvaartmaatschappijen betreft op de zelfde dag als het koninklijk besluit (hoofdstuk 4).

⁸ <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>.

⁹ Passenger name record.

B.2. Onderzoek van de bepalingen

B.2.1. Voorafgaande opmerkingen

8. De Commissie noteert dat met dit ontwerp de omzetting van de PNR-richtlijn kan worden afgewerkt omdat het doel ervan uitsluitend gericht is op de doorgifte van PNR-gegevens van de vluchten extra-EU (en desgevallend intra-EU) door de luchtvaartmaatschappijen.
9. De richtlijn betreft immers geen andere transportsectoren en economische sectoren dan de vervoerders, zelfs al " *laat (deze richtlijn) onverlet dat de lidstaten krachtens hun nationaal recht een systeem kunnen opzetten voor het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens van marktdeelnemers die geen luchtvaartmaatschappij zijn, zoals reisbureaus en touroperators die diensten in verband met reizen aanbieden, met inbegrip van het boeken van vluchten, waarvoor zij PNR-gegevens verzamelen en verwerken, of van andere vervoerders dan de in deze richtlijn bepaalde, mits dit nationale recht in overeenstemming is met het recht van de Unie.*" (considerans 23).
10. De Commissie merkt overigens op dat hoewel artikel 3, § 2 van de PNR-wet erin voorziet dat de door te geven passagiersgegevens bepaald worden bij koninklijk besluit, deze gegevens -terecht-rechtstreeks worden vastgesteld in de wet, in artikel 9 van de PNR-wet. Die gegevens zijn overigens afkomstig uit bijlage 1 van de PNR-richtlijn waarnaar de artikelen 6 en 8 van die richtlijn verwijzen.

B.2.2. Definities

11. De Commissie noteert dat de definities in het ontwerp hoofdzakelijk verwijzen naar de bepalingen van de PNR-wet of definities uit de richtlijn. Enkel de definities "identiteitsdocumenten"¹⁰ en "reisdocumenten"¹¹, zijn nieuw en betreffen de verplichting als bedoeld in artikel 7, §1 van de PNR-wet voor de vervoerders om " *de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagier te controleren*".
12. De Commissie stelt met voldoening vast dat hier de identiteitsdocumenten worden bedoeld die in verschillende landen worden aanvaard en die worden uitgereikt door de overheden van die landen, zoals vermeld in het verslag aan de Koning.

¹⁰ "Documenten uitgevaardigd door een officiële instantie, op basis waarvan de identiteit van de passagiers kan vastgesteld worden, zijnde nationale identiteitskaarten, internationaal erkende paspoorten of rechtsgeldige vervangende documenten".

¹¹ "Documenten die de passagier een titel verschaffen voor het vervoer zoals bedoeld in artikel 4, 3° van de wet [PNR]".

B.2.3. Verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen

B.2.3.1 Inzamelen van API-gegevens

13. Volgens het verslag aan de Koning, voorziet het ontwerp in een opheldering van de verplichting als bedoeld onder artikel 5 van de PNR-wet voor de luchtvaartmaatschappijen om API-gegevens in te zamelen, die onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank worden doorgegeven aan de politiediensten belast met grenscontroles en aan de Dienst Vreemdelingenzaken wanneer zij die zouden nodig hebben in de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.
14. De aanvrager legt uit dat artikel 2, §1 van het ontwerp strekt tot de uitvoering van artikel 5 van de wet, die met name het inwinnen van passagiersgegevens betreft, door nader te omschrijven welke gegevens er moeten worden ingezameld. Welnu, de inzameling van PNR-gegevens kan voor de luchtvaartmaatschappijen slechts verplicht worden krachtens de PNR-Richtlijn. Het verzamelen van API-gegevens kan evenwel verplicht worden gesteld krachtens de API-Richtlijn¹². Zo legt artikel 2, § 1 van het ontwerp de verplichting op aan de luchtvaartvervoerders om de onder artikel 29, § 2 van de PNR-wet bedoelde API-gegevens te verzamelen krachtens de API-Richtlijn. Immers, als de luchtvaartmaatschappijen niet verplicht zijn om API-gegevens te verzamelen, zullen ze er ook niet over beschikken en kunnen ze deze bijgevolg ook niet doorgeven.
15. De Commissie neemt nota van het feit dat de aanvrager blijkbaar meent dat de verplichting van artikel 5 van de PNR-wet om API-gegevens te verzamelen en door te geven waarover iedere vervoerder beschikt, niet zou volstaan om te kunnen instaan voor een effectieve inzameling van die gegevens. Zij merkt overigens op dat de luchtvaartvervoerders vandaag al dergelijke gegevens doorgeven krachtens het koninklijk besluit van 11 december 2006 *betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven*, die de uitvoering is van de API-Richtlijn en waarvan het ontwerp logischerwijs in de opheffing voorziet.

B.2.3.2 Methode en tijdstip van doorgiften

16. Het ontwerp bepaalt de methode en het tijdstip waarop de passagiersgegevens, waarover de luchtvaartmaatschappijen beschikken op dit tijdstip, worden doorgegeven naar de passagiersgegevensbank.

¹² Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 *betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven*.

17. Het voorziet in de push-methode¹³ voor de doorgifte van de passagiersgegevens naar de passagiersgegevensbank. De Commissie noteert dat het gaat om een methode die door de PNR-Richtlijn werd weerhouden in zijn artikel 8, en die de luchtvervoerders toelaat om de controle te behouden over de doorgegeven gegevens. Volgens considerans 16 van de PNR-richtlijn is "*de algemene opvatting dat de „push-methode” een hogere mate van gegevensbescherming biedt, en deze methode dient dan ook voor alle luchtvaartmaatschappijen verplicht te worden gesteld* ».
18. Het ontwerp voorziet er in principe in dat de gegevens 48 uur voor het geplande vertrek van de vlucht worden meegedeeld en onmiddellijk nadat de vlucht wordt gesloten, namelijk zodra de passagiers aan boord zijn van het vliegtuig en vertrekken klaar zijn en niet meer kunnen in- of uitstappen.
19. De Commissie neemt akte van die modaliteiten en noteert, zoals beschreven in het verslag aan de Koning, dat zij in geen geval de last minute reserveringen en de last minute wijzigingen in de weg staan, omdat de meest recente informatie wordt verstuurd met de tweede doorgifte.

B.2.3.3 Conformiteitscontrole van de API-gegevens

20. Artikel 7, § 1 van de PNR-wet bepaalt dat de vervoerders er zich van verzekeren dat de API gegevens (registratiegegevens van het instappen) waarover zij beschikken volledig, juist en actueel zijn en dat zij voor dit doel de overeenkomst nagaan tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagier.
21. Volgens het verslag aan de Koning, strekt deze conformiteitscontrole ertoe te verifiëren of de persoon die in het bezit is van een reisdocument voor een welbepaald transport wel degelijk de persoon is die aan boord van het vliegtuig stapt. Het ontwerp bepaalt concreet dat dit zal gebeuren door de naam en voornaam die vermeld staat op het reisdocument te vergelijken met de naam en voornaam op het identiteitsdocument, op het ogenblik dat de passagiers aan boord gaan van het vliegtuig. Het verslag aan de Koning verduidelijkt dat de doorgifte van passagiersgegevens en de verwerking ervan geen enkele zin hebben als er geen zekerheid over bestaat of de passagiers wel aan boord van het vliegtuig zijn gestapt.
22. De Commissie herinnert eraan dat de gegevens die het voorwerp uitmaken van een rechtmatige verwerking, juist moeten zijn en indien nodig, moeten worden bijgewerkt (artikel 4, §1, 4° van

¹³ Methode waarbij de luchtvaartmaatschappijen de benodigde PNR-gegevens aan de verzoekende instantie doorgeven ("push"). Deze dient te worden onderscheiden van de pull-methode waarbij de bevoegde instanties van de lidstaat die de PNR-gegevens opvraagt, toegang krijgen tot het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappij en uit het systeem een kopie van de benodigde PNR-gegevens kunnen halen.

de WVP) en ze erkent dat de uitvoering van conformiteitscontrole bijdraagt tot de juistheid van de gegevens die aan de passagiersgegevens moeten worden doorgegeven.

B.2.3.4 Nauwkeurigheid van de API-gegevens

23. Overeenkomstig artikel 7, §1 van de PNR-wet, bepaalt het ontwerp dat indien de luchtvaartmaatschappijen vaststellen dat de API-gegevens waarover zij beschikken, niet actueel, niet juist of niet volledig zijn, zij de noodzakelijke maatregelen nemen teneinde deze gegevens uiterlijk op het ogenblik van de tweede doorgifte te corrigeren en deze accuraat te maken, indien ter zake dienend.
24. Het verslag aan de Koning verduidelijkt dat de API-gegevens eveneens de gelijkaardige velden van de PNR-gegevens viseren (zoals de naam en de voornaam). Hij voegt eraan toe dat het verbeteren van de gegevens ter zake dienend is in geval van onjuistheden die zorgen voor twijfel bij de identificatie van een passagier (bv. iemand reist onder een andere naam dan op diens reisdocument vermeld staat). Onjuistheden zoals tikfouten of het ontbreken van een spatie in een samengestelde naam moeten niet verbeterd worden aangezien deze de identificatie van de passagier niet verhinderen.
25. De Commissie herinnert er nogmaals aan dat de gegevens die het voorwerp uitmaken van een rechtmatige verwerking, juist moeten zijn en indien nodig, moeten worden bijgewerkt (artikel 4, §1, 4° van de WVP)

B.2.4. Modaliteiten voor doorgifte van de gegevens

26. Zoals uitgelegd in het Verslag aan de Koning betreffen de bepalingen aangaande de modaliteiten van doorgifte van de passagiersgegevens (de dataformaten en transmissieprotocollen alsook de beveiliging van de gegevens) een omzetting van de bepalingen die hieromtrent in de PNR-Richtlijn zijn opgenomen.
27. Deze bepaalt dat "*Elke doorgifte van PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen aan PIE's die plaatsvindt in het kader van de toepassing van deze richtlijn geschiedt langs elektronische weg, waarbij voldoende waarborgen worden geboden met betrekking tot de technische veiligheidsmaatregelen en organisatorische maatregelen inzake de uit te voeren verwerking. Bij een technische storing kunnen de PNR-gegevens op een andere passende wijze worden doorgegeven, mits hetzelfde beveiligingsniveau behouden blijft en het Unierecht op het gebied van gegevensbescherming volledig wordt geëerbiedigd*" (artikel 16, 1 van de richtlijn). Het Verslag aan de Koning verduidelijkt dat de Europese Commissie in een uitvoeringsbesluit de

dataformaten en de transmissieprotocollen heeft vastgesteld via de welke de passagiersgegevens conform de richtlijn moeten doorgegeven worden.

28. In het ontwerp wordt in verband met de dataformaten en de transmissieprotocollen verwezen naar het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie. De luchtvaartmaatschappijen moeten bijgevolg voor de doorgifte van passagiersgegevens de transmissieprotocollen en dataformaten gebruiken zoals gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit.
29. De Commissie neemt hier akte van.
30. Wat de beveiliging van de gegevens betreft voorziet het ontwerp dat de doorgifte dient te gebeuren conform de veiligheidsvereisten zoals opgenomen in het document 'Technische Richtlijnen' dat door de PIE uitgevaardigd wordt na advies van de functionaris voor de gegevensbescherming.
31. De Commissie herinnert eraan dat dit document zal moeten voldoen aan de vereisten van artikel 16, § 4 van de Privacywet. Zij verwijst hierbij eveneens naar haar "Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens"¹⁴. De Commissie vestigt tevens de aandacht op haar aanbeveling uit eigen beweging nr. 01/2013 van 21 januari 2013 betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken¹⁵.

B.2.5. Diverse bepalingen

32. In zijn slotbepalingen heft het ontwerp het koninklijk besluit van 11 december 2006 *betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven op en doet de opheffing in werking treden*, bepaald in artikel 53 van de PNR-wet, van artikel 32, 4^{de} lid van de wet van 27 juni 1937 *houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart*. Deze teksten betreffen de verplichting van de luchtvaartvervoerders om de API-gegevens door te geven en het sanctieregime ingeval van inbreuken.
33. Het bepaalt eveneens dat de PNR-wet ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen in werking treedt op dezelfde dag als het koninklijk besluit.
34. De Commissie neemt hier akte van.

¹⁴ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_FO_003_2014.pdf.

¹⁵ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_FO_003_2014.pdf.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie

brengt een gunstig advies uit over het ontwerp.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere