



Advies nr. 85/2018 van 26 september 2018

Betreft: ontwerpen van koninklijke besluiten ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd respectievelijk aan de busvervoerders, en aan de HST-vervoerders en HST-ticketverdelers. (CO-A-2018-077 / CO-A-2018-078)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid de artikelen 23 en 26;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, ontvangen op 25 juli 2018;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 26 september 2018 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ONTWERPEN VAN KONINKLIJKE BESLUITEN

1. De Wet van 25 december 2016 *betreffende de verwerking van passagiersgegevens*¹ (hierna de "PNR-wet") voerde in het Belgisch recht de verplichting in voor de vervoerders en de reisoperatoren van diverse internationale transportsectoren (lucht, spoor, weg en 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 2015². De inwerkingtreding van deze wet moet vastgesteld worden in een Koninklijk besluit per transportsector en voor de reisoperatoren³.
2. De PNR-wet onderscheidt de incheck- en instapgegevens (API-gegevens⁴) en de reserveringsgegevens (de zogenaamde PNR-gegevens⁵) (artikel 9, §§1 en 2).
3. De incheck- en instapgegevens van de passagiers laten toe de grenscontrole en de strijd tegen illegale immigratie te verbeteren. Zoals de voorbereidende documenten van de PNR-wet uiteenzetten⁶, *"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 zware criminaliteit is de informatie vervat in de API-gegevens voldoende om gekende terroristen en criminelen met behulp van waarschuwingssystemen te identificeren."*
4. De reserveringsgegevens 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 diensten⁷ of aan de hand van vooraf opgestelde evaluatiecriteria door de Passagiersinformatie-eenheid (PIE⁸) 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 is, 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. Zoals blijkt uit de voorbereidende stukken bij de wet

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2016122543&table_name=wet.

² https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_55_2015.pdf.

³ Artikel 54 van de PNR-wet.

⁴ Advanced passenger information.

⁵ Passenger name record (données des dossiers passagers).

⁶ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

⁷ De politiediensten, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Douane.

⁸ 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.

PNR⁹, "bevatten de PNR-gegevens, zijnde de reservatiegegevens, 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 personen. Ook voor de gerichte opzoeken bieden de PNR-gegevens een zeer belangrijke meerwaarde."

5. De PNR-wet heeft met name 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*¹⁰ alsook voor de onderzoeken en vervolgingen ter zake (hierna de richtlijn PNR), omgezet naar Belgisch recht. Deze richtlijn voorziet in de doorgifte door de luchtvaartvervoerders van de dossiergegevens¹¹ van passagiers (PNR) 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. "Deze richtlijn laat 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"¹². De PNR-wet heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door te voorzien in het gebruik van gegevens van passagiers van andere internationale transportmiddelen.
6. 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 busvervoerders* (hierna het "Ontwerp Bus") en 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 HST-vervoerders en de HST-ticketverdelers* (hierna het "Ontwerp HST"), die voor advies voorliggen, strekken ertoe passagiersgegevens die moeten worden doorgestuurd, vast te stellen¹³, alsook de nadere regels betreffende de verplichte doorgifte en verificaties van gegevens en de nadere regels voor de eigenlijke doorgifte door de internationale busvervoerders en de internationale HST-vervoerders en de HST-ticketverdelers, in uitvoering van de artikelen 3, §2 en 7, §3 van de PNR-wet alsook de inwerkingtreding van deze

⁹ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

¹⁰ <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>.

¹¹ Passenger name record.

¹² Overweging 33 Richtlijn 33/33/EG.

¹³ High Speed Trains.

verplichting. Artikel 3 van de PNR-wet voorziet namelijk in het verplicht advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

7. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gaf op 24 mei 2017 reeds een advies nr. 23/2017 (hierna het "advies 23/2017") over het ontwerp dat voorafging aan de goedkeuring van het Koninklijk besluit van 18 juli 2017 *ter uitvoering van de Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen* (hierna "het Koninklijk besluit PNR voor de luchtvaartmaatschappijen").

II. ONDERZOEK VAN DE ONTWERPEN VAN KONINKLIJKE BESLUITEN

II.1. Structuur van de ontwerpen van koninklijke besluiten

8. Het Ontwerp Bus en het Ontwerp HST hebben praktisch dezelfde inhoud behalve dat het Ontwerp Bus alleen betrekking heeft op de vervoerders en niet op de reisoperatoren. De Autoriteit wil allereerst de aandacht erop vestigen dat in beide ontwerpen direct van artikel 1 naar artikel 3 wordt overgegaan en dat artikel 2 ontbreekt.
9. De ontwerpen van koninklijk besluiten voorzien in de definities die daarin worden gehanteerd (hoofdstuk 1). Ze identificeren vervolgens de gegevens die moeten worden doorgegeven en de nadere regels met betrekking tot de doorgifte- en verificatieverplichtingen (hoofdstuk 2). Ze stellen de nadere regels vast voor de eigenlijke doorgifte (hoofdstuk 3). En tot slot bepalen ze de dag van inwerkingtreding van de PNR-wet voor de betrokken vervoerders en reisoperatoren op de dag van de inwerkingtreding van deze koninklijke besluiten (hoofdstuk 4).

II.2. Onderzoek van de ontwerpen van besluit

II.2.1. Definities (artikel 1 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

10. De Autoriteit noteert dat de ontwerpen van koninklijke besluiten met name de definities van de "reisdocumenten"¹⁴ en "identiteitsdocumenten"¹⁵ overnemen die voorkomen in het KB PNR voor de luchtvaartmaatschappijen houdende de verplichting - van resultaat voor de vervoerders en van middel voor de reisoperatoren - "*om de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de*

¹⁴ « Documenten die de passagier een titel verschaffen voor het vervoer zoals bedoeld in artikel 4, 7° van de wet [PNR] ».

¹⁵ « 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 ».

identiteit van de betrokken passagier" te controleren, zoals respectievelijk bepaald in § 1 en 2 van artikel 7 van de PNR-wet.

II.2.2. Door te sturen gegevens (artikel 3, §1 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

11. Artikel 3, §1 van de ontwerpen van koninklijke besluiten somt de passagiersgegevens op die overeenkomstig artikel 3, §2 van de PNR-wet moeten worden doorgestuurd.
12. De Autoriteit herinnert eraan dat hoewel artikel 3, §2 van de PNR-wet bepaalt dat de door te sturen passagiersgegevens vastgesteld zijn bij Koninklijk besluit, de door te sturen gegevens rechtstreeks - en dit terecht - worden opgesomd 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. De Raad van State vermeldt in zijn advies over het voorontwerp van PNR-wet "*Voor de tenuitvoerlegging van artikel 3 moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat de Koning enkel gemachtigd wordt om te bepalen welke van de in artikel 9 van het voorontwerp vermelde gegevens de vervoerders, naargelang van de sector waartoe ze behoren, moeten doorsturen.*"¹⁶
13. Voor meer rechtszekerheid verzoek de Autoriteit de aanvrager om te verwijzen naar artikel 9 van de PNR-wet en om de relevante door te sturen gegevens nauwkeurig te omschrijven.
14. De Autoriteit stelt vast dat de gegevenslijst in het algemeen de bewoordingen en de gegevens van artikel 9 van de PNR-wet herneemt.
15. Dit gezegd zijnde, stipt de Autoriteit enkele vermeldingen aan die verschillen van de bewoordingen en gegevens van artikel 9 van de PNR-wet. Zo merkt zij met name op: « *eventuele gecombineerde tickets* », het "*type nummer, land van afgifte en vervaldatum van enig identiteitsdocument*", "*het aantal passagiers verbonden aan de PNR en hun namen*". Ook somt de aanvrager de gegevens op die betrekking hebben op "*de volledige reisroute voor de betrokken passagier*". Welnu, het is aan de wetgever en niet aan de uitvoerende macht om eventuele, nieuwe gegevens vast te stellen. Daarom vraagt de Autoriteit de aanvrager om zich te houden aan de tekst en gegevens van artikel 9 van de PNR-wet.

II.2.3. Nadere regels van de verplichtingen

II.2.3.1. Nadere regels voor de doorgifte (artikel 3, §§2-3 van het Ontwerp Bus en artikel 3, §§2-4 van het Ontwerp HST)

¹⁶ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>

16. De ontwerpen van koninklijke besluiten bepalen de momenten waarop de passagiersgegevens waarover de betrokken vervoerders en de reisoperatoren dan beschikken, worden doorgestuurd naar de passagiersgegevensbank.
17. Het ontwerp voorziet er in principe in dat de gegevens 48 uur voor het geplande vertrek worden doorgestuurd en onmiddellijk na sluiting van bus of hogesnelheidstrein, namelijk zodra de passagiers aan boord zijn op het vertrekkensklaar transportmiddel en dat zij niet meer kunnen in- of uitstappen. Voor de hogesnelheidstreinen is voorzien in een bijkomende doorgifte 24 uur voor het vertrek.
18. De Autoriteit neemt akte van deze tijdsregels en merkt op dat het in het verslag aan de Koning bij de twee ontwerpen van koninklijke besluiten wordt verduidelijkt dit in geen geval de last minute reserveringen en de last minute wijzigingen in de weg staan.
19. De Autoriteit merkt op dat in tegenstelling tot het koninklijk besluit PNR voor de luchtvaartmaatschappijen de pushmethode niet uitdrukkelijk wordt vermeld als doorstuurmethode. Ook al wordt in de voorbereidende werkzaamheden bij de PNR-wet nader omschreven dat de pushmethode wordt weerhouden¹⁷, zou het niet onnuttig zijn dit te herhalen al was het maar in de verslagen aan de Koning.

11.2.3.2. Nadere regels voor de verificatie van de gegevens (artikel 4 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

20. Artikel 7 van de PNR-wet bepaalt namelijk dat de vervoerders en de reisoperatoren ervoor moeten instaan dat de incheck- en instapgegevens waarover zij beschikken volledig, juist en actueel zijn en dat de vervoerders en operatoren voor dit doel de overeenkomst nagaan tussen de reisdocumenten en de de identiteit van de betrokken passagier.
21. Volgens het verslag aan de Koning, strekt deze conformiteitscontrole er toe 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 bus of hogesnelheidstrein stapt. Het document vermeldt concreet dat dit zal gebeuren door de identiteit die vermeld staat op het reisdocument te vergelijken met de identiteit op het identiteitsdocument op het ogenblik dat de passagiers op de bus of de hogesnelheidstrein stappen. De verslagen aan de Koning preciseren dat de doorgifte van

¹⁷ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>

passagiersgegevens en de verwerking ervan geen enkele zin hebben als er geen zekerheid over bestaat of de passagiers wel aan boord van de bus of hogesnelheidstrein zijn gestapt.

22. De Autoriteit herinnert eraan dat gegevens die het voorwerp uitmaken van een rechtmatige verwerking juist moeten zijn en indien nodig, moeten worden bijgewerkt (artikel 5.d van de AVG¹⁸) en ze erkent dat de uitvoering van de conformiteitscontrole bijdraagt tot de juistheid van de gegevens die aan de databank passagiersgegevens moeten worden doorgegeven.

11.2.3.3. Nadere regels voor de verificatie van de gegevens (artikel 5 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

23. Overeenkomstig artikel 7 van de PNR-wet, bepaalt het ontwerp dat indien de betrokken vervoerders of operatoren vaststellen dat de incheck- en instapgegevens waarover zij beschikken, niet actueel, niet juist of niet volledig zijn, zij de noodzakelijke maatregelen nemen om deze gegevens uiterlijk op het ogenblik van de laatste doorgifte te corrigeren (onmiddellijk nadat bus of hogesnelheidstrein hun deuren hebben gesloten).

24. De verslagen aan de Koning verduidelijken dat de bedoelde registratie- en instapgegevens ook gelijkaardige velden voor reserveringsgegevens viseert (zoals de naam en voornaam).

25. De Autoriteit herhaalt opnieuw dat de gegevens die het voorwerp uitmaken van een rechtmatige verwerking juist moeten zijn en indien nodig bijgewerkt (artikel 5.d van de AVG).

11.2.3.4. Gefaseerde implementering van de verplichtingen (artikel 6 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

26. De aanvrager wil de verplichtingen bedoeld onder artikel 7 van de PNR-wet in 2 fases implementeren. De ontwerpen vermelden dat de de leidend ambtenaar van de PIE en de vervoerders en de reisoperatoren, na advies van de functionaris voor de gegevensbescherming, een protocolakkoord afsluiten, waarin de modaliteiten van het vervullen van de verplichting voorzien in de artikelen 3, 4 en 5 worden opgenomen. In een eerste fase zal het implementeringsproces betrekking hebben op de artikelen 4 en 5, vervolgens op artikel 3 van de voorontwerpen.

¹⁸ Algeme Verordening Verordening Gegevensbescherming (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), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

27. In het Ontwerp HST verduidelijkt de aanvrager in het Verslag aan de Koning dat deze gefaseerde aanpak erop gericht is om de betrokken vervoerders en reisoperatoren in staat te stellen de nodige voorbereidingen te treffen teneinde aan de verplichtingen voorgeschreven in de wet en onderhavig ontwerp van Koninklijk besluit te kunnen voldoen. Er is beslist om prioriteit te geven aan de doorgifte van de gegevens zelf en de conformiteitskwestie naar een volgende fase over te dragen.
28. De Autoriteit neemt akte van deze fasering. Toch vraag zij zich af wat de inhoud zal zijn van dit protocolakkoord en ze verzoekt de aanvrager om de punten die daarop betrekking hebben, in detail te omschrijven.
29. Zij stelt overigens vast dat de ontwerpen van koninklijke besluiten en de verslagen aan de Koning verwijzen naar de verplichtingen vermeld onder de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit; welnu deze artikelen bepalen bij delegatie de nadere regels van de verplichtingen van artikel 7 van de PNR-wet. De Autoriteit verzoekt de aanvrager om die formulering te corrigeren.

II.2.4. Nadere regels voor de eigenlijke doorgifte (artikelen 7-10 van de ontwerpen van koninklijke besluiten)

30. Blijkens de verslagen aan de Koning, bevatten deze bepalingen de modaliteiten van doorgifte van de passagiersgegevens, zoals de mogelijkheid tot het versturen van de data, de dataformaten en transmissie protocollen alsook de beveiliging van de gegevens.¹⁹
31. De Autoriteit noteert dat het dataformaat, de transmissie protocollen en de technische organisatie van de transmissie bepaald zullen worden in een protocolakkoord tussen de leidende ambtenaar van de PIE en de betrokken vervoerder/reisoperator.
32. De verslagen aan de Koning verduidelijken dat de beveiligingsvoorwaarden zullen worden opgenomen in een document "Technische Richtlijnen", dat aan de betrokken vervoerders en reisoperatoren zal worden bezorgd. De Autoriteit noteert dat deze uitleg niet is opgenomen in de tekst van de ontwerpen van koninklijke besluiten en ze verzoekt de aanvrager om dit aspect te vermelden naar voorbeeld van het vermelde in artikel 8 van het Koninklijk besluit PNR voor de luchtvaartmaatschappijen. Het is ook nuttig te herhalen dat dit document is uitgebracht door de PIE na advies van de functionaris voor gegevensbescherming. De Autoriteit verduidelijkt dat dit document moet voldoen aan de vereisten van artikel 32 van de AVG.

¹⁹ Het verzenden van een bericht dat het identieke karakter bevestigt van de gegevens of beperkte verzending van de bijgewerkte gegevens.

III. BESLUIT

33. De Autoriteit neemt akte van de passagiersgegevens die de betrokken vervoerders en reisoperatoren moeten doorsturen en van de nadere regels met betrekking tot de verplichte doorgifte en verificatie van de gegevens en de nadere regels voor de eigenlijke doorgifte.
34. Ze heeft evenwel een aantal opmerkingen en verzoekt de aanvrager om in dit verband:
- te verwijzen naar artikel 9 van de PNR-wet en de relevante door te sturen gegevens nauwkeurig te omschrijven (punt 13);
 - zich te houden aan de tekst en gegevens van artikel 9 van de PNR-wet (punt 15);
 - te vermelden dat de gegevens worden doorgestuurd volgens de push-methode (punt 19);
 - gedetailleerd de punten te omschrijven waarop de protocolakkoorden tussen de leidende ambtenaar en de PIE en de betrokken actoren betrekking zullen hebben (punt 28);
 - met betrekking tot de gefaseerde implementering van de verplichtingen, te verwijzen naar de verplichtingen van artikel 7 van de PNR-wet en niet naar de verplichtingen van de ontwerpen van koninklijke besluiten (punt 29);
 - de vermeldingen in verband met de Technische richtlijnen op te nemen in de ontwerpen van koninklijke besluiten naar voorbeeld van het vermelde in artikel 8 van het Koninklijk besluit PNR voor de luchtvaartmaatschappijen (punt 32).

OM DEZE REDENEN,

brengt **de Autoriteit een gunstig advies uit** over de ontwerpen van koninklijke besluiten op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen zoals samengevat onder punt 34.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere